

Publikatieblad

van de Europese Gemeenschappen

ISSN 0378-7087

C 219

30e jaargang

17 augustus 1987

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

Nummer

Inhoud

Bladzijde

I *Mededelingen*

Rekenkamer

87/C 219/01

Speciaal Verslag nr. 1/87 over de kwaliteit van de voedselhulp — Overeenstemming van de voedselhulpprodukten met de toepasselijke normen inzake kwaliteit, kwantiteit, verpakking, tijd en plaats vergezeld van de antwoorden van de Commissie 1

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG NR. 1/87

OVER

DE KWALITEIT VAN DE VOEDSELHULP

Overeenstemming van de voedselhulpprodukten met de toepasselijke normen inzake kwaliteit, kwantiteit, verpakking, tijd en plaats vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(87/C 219/01)

(Opmerkingen krachtens artikel 206 bis, lid 4, EEG-Verdrag)

INHOUD

	Paragraaf
1. Inleiding	1.1 — 1.5
2. De geldende voorschriften	2.1 — 2.17
De leveringsovereenkomsten	2.4 — 2.7
Volledigheid van de overeenkomsten	2.4
Toepasselijkheid van de overeenkomsten	2.5 — 2.7
De voorschriften inzake de beschikbaarstelling van de hulpgoederen	2.8 — 2.17
Toepassingsgebied	2.8
Ingewikkelde voorschriften	2.9 — 2.10
Homogeniteit	2.11
Inhoud	2.12 — 2.17
Verpakking	2.12 — 2.14
Opschriften	2.15
Vervoer	2.16 — 2.17
3. De controle op de toepassing van de voorschriften	3.1 — 3.42
Niet-specifieke controles	3.3 — 3.21
Geschiktheid van de niet-specifieke controles	3.3 — 3.8
Gebrek aan voldoende bewijskracht	3.3 — 3.7
Veronachtzaming van de specifieke eisen van de voedselhulp	3.8
Complementariteit met de specifieke controles	3.9 — 3.21
Erkenning van de fabrikant	3.9 — 3.12
De controle op de fabricage	3.13 — 3.19
De kwaliteitscontrole tijdens, of met het oog op de verscheping	3.20 — 3.21

De specifieke controles	3.22 — 3.42
De erkenning van de leveringsbedrijven	3.22
De door de leverancier uitgevoerde kwaliteitscontrole	3.23 — 3.24
De op initiatief van het interventiebureau uitgevoerde kwaliteitscontrole tijdens of met het oog op de verscheping	3.25 — 3.28
De door de begunstigde aangevraagde controle	3.29
De door de Commissie gefinancierde controles	3.30 — 3.32
Algemene overwegingen inzake de controles met het oog op de verscheping	3.33 — 3.39
De verscheping, beslissende etappe van de kwaliteitscontrole	3.33 — 3.34
Overwaarding van de certificaten van overname of van conformiteit bij de verscheping	3.35 — 3.39
Controle en toezicht op de uitvoering na de verscheping	3.40 — 3.42
4. Verantwoordelijkheden en garanties	4.1 — 4.54
Ongelijkwaardigheid van de verschillende leveringsformules uit een oogpunt van kwaliteit	4.1 — 4.4
Verplichtingen, garanties en sancties in de diverse stadia	4.5 — 4.18
De verplichtingen van de ondernemers	4.5 — 4.8
De verplichting van de leverancier, de hulpactie uit te voeren	4.5
De verplichting voor de leverancier, een ondeugdelijk uitgevoerde hulpactie opnieuw te verrichten	4.6
Verplichtingen van het interventiebureau	4.7 — 4.8
De verzekeringen	4.9 — 4.11
Verzekering van de uit interventievoorraden afkomstige granen	4.9
Verzekering van het zeetransport van de cif-geleverde produkten	4.10
Transportverzekering bij leveringen „franco-bestemming”	4.11
De waarborgen	4.12 — 4.14
Inschrijvingswaarborg	4.12
Leveringswaarborg	4.13
Voorschotwaarborg	4.14
De financiële aansprakelijkheid van de ondernemers	4.15 — 4.17
Financiële aansprakelijkheid van de leverancier	4.15
Inhouding op de betaling van de leverancier en gelijkwaardige garantie	4.16
Afwijzing door de Commissie van een door een interventiebureau gedane uitgave	4.17
De garantie van de Gemeenschap	4.18
Vergelijkende beoordeling ten aanzien van de kwaliteitsdoelstelling	4.19 — 4.54
Wie heeft baat bij de garantie?	4.19 — 4.23
Garanties voor de gehele procedure of garanties die slechts één stadium in de uitvoering van de voedselhulpactie dekken	4.24 — 4.26
Garanties die rechtstreeks of via een derde inzetbaar zijn	4.27 — 4.33
Conservatoire garantie van de waarde van de hulpgoederen of sanctie met afschrikkende werking	4.34 — 4.36
Omvang van de financiële aansprakelijkheid en omschrijving van de verplichtingen	4.37 — 4.50
Vaak beroept de rechthebbende zich niet op de garantie	4.39 — 4.42
De verplichtingen van de ondernemer zijn niet strikt genoeg	4.43 — 4.50
Garantie van de Gemeenschap: de laatste of de eerste?	4.51 — 4.54

5. Enkele ideeën voor een herziening van het systeem	5.1 — 5.24
Vergemakkelijking en versnelling van de procedures	5.1 — 5.11
Vereenvoudiging van de ingewikkelde politieke structuur bij de voedsel- hulp	5.1
Aansluiting zoeken bij de bestaande procedures die het eenvoudigst zijn	5.2 — 5.4
De driehoeksoperaties	5.2
De hulp in de vorm van oliehoudende produkten	5.3
De spoedhulp (artikelen 950 van de begroting en 137 van de Tweede Overeenkomst van Lomé)	5.4
Suggesties voor een herziening	5.5 — 5.11
Het op elkaar afstemmen van de beheerdocumenten	5.12 — 5.14
Een betere omschrijving van de controles en de verantwoordelijkheden	5.15 — 5.24
Het volgen van de uitvoering is onontbeerlijk, ongeacht of er al dan niet een juridische verantwoordelijkheid is	5.15
De noodzaak van verschillende controles in de diverse uitvoeringsstadia van de hulpactie	5.16
Zonder nauwkeurige omschrijving van de verantwoordelijkheden hebben de beste controles geen enkel nut	5.17
Meer overeenkomsten sluiten die voorzien in een resultaatsverbintenis	5.18 — 5.20
De invoering van een contradictoire procedure van inontvangstneming waarvan de betaling aan de leverancier afhankelijk is gesteld	5.21
Herziening van de opzet van de verzekeringspolissen	5.22 — 5.24
6. Conclusie	6.1 — 6.3

Bijlagen:

blz.

Bijlage 1: Overzicht en beschrijving van de door de Kamer geconstateerde gebrek- kige leveringen	25 — 34
Bijlage 2: Verschillen tussen de beschikbaarstellingsregeling voor granen en die voor melkprodukten, voor zover zij gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de hulpgoederen	35 — 37
Bijlage 3: Verklaring van termen	38 — 42
Antwoorden van de Commissie	42 — 52

1. INLEIDING

1.1. Voedselhulp voldoet alleen dan volledig aan de behoeften die aanleiding vormden tot de verstrekking ervan, wanneer de goederen op de overeengekomen datum en in de overeengekomen hoeveelheden op de plaats van bestemming arriveren en de aard, de eigenschappen en de verpakking van de produkten bevredigend en conform de afspraken zijn. Dit kan aan de hand van de leveringsovereenkomst en de geldende reglementering worden nagegaan. Regels kunnen echter niet alle gevallen dekken en zullen nooit in de plaats treden van het gezond verstand en aperte waarheden.

1.2. De verrichtingen die aan de distributie van de hulpgoederen vooraf gaan zijn talrijk, ingewikkeld en liggen politiek gevoelig:

- (a) zij omvatten verwerking, verpakking, overlading, opslag, transport en analyse van de produkten;
- (b) de Raad, de Commissie, doch ook talrijke op het grondgebied van de Gemeenschap en daarbuiten werkzame ondernemers vormen de schakels in een lange keten van verantwoordelijkheidsdragers;
- (c) bij de opzet van de betrekkingen tussen de instellingen van de Gemeenschap en de betrekkingen van de Gemeenschap met de Lid-Staten is rekening gehouden met het ontwikkelingshulpbeleid in het algemeen en met het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

1.3. De Rekenkamer heeft het beheersysteem van de voedselhulp reeds in een op 30 oktober 1980 vastgesteld speciaal verslag globaal beoordeeld. In het onderhavige verslag wordt de analyse toegespitst op de vraag of de geleverde produkten voldoen aan de door de reglementering en het gezond verstand opgelegde normen. De Kamer heeft een inventaris opgemaakt van alle onvolkomenheden die zij heeft kunnen constateren (ongeveer 90, met betrekking tot hetzij afzonderlijke partijen, hetzij series partijen), enerzijds tijdens de controles die zij van 1981 tot en met 1985 in meer dan 20 landen heeft verricht, anderzijds door middel van een enquête naar de gevallen die zijn voorgelegd aan de dienst — geschillen inzake voedselhulp van het Directoraat-generaal Ontwikkeling van de Commissie. Deze gevallen worden geordend en beschreven in bijlage 1.

1.4. Tijdens de periode waarop het onderzoek betrekking heeft (1976—1985), werden er talrijke partijen ⁽¹⁾ voedselhulp geleverd — naar schatting ca. 8 000. De 90 gevallen van gebreken vertonende leveringen, die in bijlage 1 zijn vermeld, hebben betrekking op een moeilijk vast te stellen aantal partijen, dat evenwel 200 à 400 bedraagt. Het gaat er echter niet zozeer om te beoordelen in hoeverre deze paar honderd partijen representatief zijn voor de 8 000, als wel om aan de hand van deze selectie de oorzaken van de

gebreken te analyseren en voorstellen te doen om deze te verhelpen. De leemten en tegenstrijdigheden van het huidige systeem die deze tekortkomingen veroorzaken, zijn belicht uit een oogpunt van:

- (a) de geldende voorschriften;
- (b) de verrichte controles;
- (c) en de bestaande garanties.

Het verslag besluit met aanbevelingen voor een herziening van het systeem.

1.5. Het onderhavige verslag is voor de eerste maal op 16 januari 1987 door de Rekenkamer naar de Commissie gezonden, om deze Instelling in staat te stellen, haar antwoorden uit te werken. Enkele dagen voordien was de nieuwe basisverordening betreffende het voedselhulpbeleid en het beheer van de voedselhulp in werking getreden (Verordening (EEG) nr. 3972/86 van de Raad, bekendgemaakt in het Publikatieblad van 30 december 1986). Het spreekt vanzelf dat alle opmerkingen in dit verslag betrekking hebben op acties die dateren van vóór de inwerkingtreding van Verordening (EEG) nr. 3972/86 op 2 januari 1987. De Kamer merkt evenwel op dat de hervormingen die bij deze nieuwe verordening zijn ingevoerd en die spoedig zouden moeten worden aangevuld met de hervorming en de eenmaking van de procedures voor de beschikbaarstelling van de produkten — de ontwerp-verordening van de Commissie is reeds opgesteld — op verschillende belangrijke punten samenvallen met haar eigen suggesties.

2. DE GELDENDEN VOORSCHRIFTEN

2.1. Elke levering van voedselhulp is gebaseerd op een leveringsovereenkomst. De Gemeenschap verbindt zich, een bepaald tonnage van een bepaald produkt te leveren. De begunstigde verbindt zich, bepaalde voorwaarden voor de overname en het gebruik van het produkt in acht te nemen en over dit gebruik verslag uit te brengen. In de leveringsovereenkomst, die door onderhandelingen met het Directoraat-generaal Ontwikkeling (DG VIII) tot stand komt, zijn de rechten en verplichtingen van de begunstigde opgenomen.

2.2. Voor voedselhulp geldt een hele reeks voorschriften:

- (a) de enige strikt algemene tekst is Verordening (EEG) nr. 3331/82 van de Raad van 3 december 1982 ⁽²⁾ betreffende het voedselhulpbeleid en het beheer van de voedselhulp, die tot 1 januari 1987 van kracht was;
- (b) twee verordeningen bevatten uitvoeringsbepalingen voor de beschikbaarstelling van de produkten:
 - (i) Verordening (EEG) nr. 1974/80 van de Commissie van 22 juli 1980 (granen en rijst) ⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
 - (ii) Verordening (EEG) nr. 1354/83 van de Commissie van 17 mei 1983 (magere-melkpoeder, boter en butteroil) ⁽³⁾ ⁽⁵⁾;

⁽¹⁾ Voor de voetnoten zij verwezen naar het eind van het verslag.

- (c) voorts valt de voedselhulp onder diverse verordeningen inzake het landbouwbeleid, niet alleen wanneer uit interventievoorraden moet worden geleverd, doch ook wanneer de goederen op de Europese markt moeten worden gekocht;
- (d) de hulp moet tevens stroken met de wetgeving van de Lid-Staten, bij voorbeeld, bepaalde gezondheidsvoorschriften;
- (e) iedere actie moet worden uitgevoerd volgens een deugdelijke verordening tot beschikbaarstelling en een dito bericht van inschrijving, voorbereid door het Directoraat-generaal Landbouw (DG VI) en, na raadpleging van een beheercomité, vastgesteld door de Commissie.

2.3. Het jaarlijks programma wordt bepaald door:

- (a) de begroting, waarin voor iedere categorie van produkten een bepaald bedrag wordt uitgetrokken;
- (b) de verordening van de Raad, waarin de uitvoeringsbepalingen voor het betrokken jaar zijn vastgesteld (globale hoeveelheden die per categorie produkten moeten worden geleverd, gedetailleerde lijst van de produkten die voor voedselhulp kunnen worden bestemd, lijst van landen en instanties die voor de hulp in aanmerking kunnen komen) (dit stelsel was van kracht tot eind 1986);
- (c) de bijzondere hulp die de Commissie ad hoc besluit te verlenen.

De leveringsovereenkomsten

Volledigheid van de overeenkomsten

2.4. In de leveringsovereenkomsten⁽⁶⁾ worden de aard van het produkt, de hoeveelheid, de verpakking en soms de op de verpakking aan te brengen opschriften vermeld. Hierbij zij echter het volgende aangetekend:

- (a) de overeenkomsten vermelden niet de leveringstijd; deze wordt informeel overeengekomen tussen de Commissie en de begunstigde. Andere hulpverleners aarzelen niet in hun overeenkomsten een leveringstijd vast te leggen. Het ontbreken van een nauwkeurige clause over de leveringstijd werkt vertragingen bij de beschikbaarstelling in de hand;
- (b) ook de haven van verscheping bij een fob-levering⁽⁷⁾ wordt nooit in de overeenkomsten vermeld. De inschrijvers bepalen eenzijdig de haven van verscheping. Dit kan de kosten van het zeevervoer voor de begunstigde doen oplopen. Bij vele cif-leveringen⁽⁸⁾ wordt ook de loshaven niet in de overeenkomst vermeld;
- (c) tenslotte wordt in de overeenkomsten in het algemeen slechts de aard van het produkt aangegeven, zonder verdere omschrijving. Hierdoor kan het voorkomen

dat er een produkt wordt geleverd dat niet precies beantwoordt aan de lokale behoeften. Het geval van de 240 ton butteroil die in 1983 in het kader van het Wereldvoedselprogramma (WVP) aan Marokko werden geleverd, is in dit opzicht interessant: het gehalte aan aërobe bacteriën overtrof de door de Marokkaanse voorschriften gestelde limiet. De enige manier waarop aan dergelijke nationale voorschriften een dwingend karakter kan worden verleend, is ze op te nemen in de overeenkomst en in de verordening tot beschikbaarstelling. De interventiebureaus en de leveranciers zijn namelijk niet gebonden aan de voorschriften van het begunstigde land.

Toepasselijkheid van de overeenkomsten

2.5. In ruime zin is de leveringsovereenkomst de officiële, door de beide partijen ondertekende brief die wordt voorafgegaan en gevolgd door een minder formele briefwisseling die enige bepalingen met betrekking tot de actie omvat (leveringstijd). DG VIII bepaalt de acties, sluit de leveringsovereenkomsten en legt vervolgens een „aanvraag tot beschikbaarstelling”⁽⁶⁾ voor aan DG VI, dat de goederen beschikbaar stelt of de interventiebureaus hiertoe opdracht geeft door de verordening tot beschikbaarstelling⁽⁶⁾ en het bericht van inschrijving⁽⁶⁾ op te stellen.

2.6. Het komt vaak voor dat het door DG VIII aan DG VI doorgegeven tijdstip voor de levering niet in acht wordt genomen wegens vertraging bij de beschikbaarstelling van de goederen. Voorts moeten bepaalde specificaties uit de overeenkomsten door DG VIII op de aanvraag tot beschikbaarstelling worden overgenomen, aan DG VI worden doorgegeven en in de verordening tot beschikbaarstelling worden opgenomen. De ervaring heeft uitgewezen dat deze drie documenten elkaar soms tegenspreken:

- (a) ten aanzien van 15 000 ton maïs voor Mozambique, bepaalde de overeenkomst dat de goederen zouden worden overgenomen in de loshaven, terwijl de verordening tot beschikbaarstelling bepaalde dat dit, overeenkomstig de aanvraag tot beschikbaarstelling, zou geschieden in de verschepingshaven;
- (b) bij de levering via UNRWA⁽⁹⁾ van 250 ton sojaolie aan Libanon in 1983 (programma 1982) was er een tegenstrijdigheid in de officiële brief, waardoor de scheidslijn tussen de kosten, met name de loskosten en vooral de overdracht van alle verantwoordelijkheden voor de goederen van de leverancier op de ontvanger, onduidelijk was. Volgens de ene interpretatie vond deze overdracht plaats in de haven van verscheping, volgens de andere in de loshaven. In het bericht van inschrijving, dat het leveringsstadium als cif omschreef, zonder nadere aanduiding, werd de overname in de haven van verscheping gesitueerd, overeenkomstig de handelsgebruiken;

- (c) met betrekking tot de aan Mauritius toegekende 500 ton magere-melkpoeder die in 1982 niet-gevitamineerd werden geleverd, stond in de overeenkomst „gevitamineerd”. Deze bepaling werd in de aanvraag tot beschikbaarstelling niet overgenomen;
- (d) over de 5 000 ton te oud magere-melkpoeder, dat in 1982 aan India werd geleverd, stond in de overeenkomst dat dit bij de verscheping niet meer dan 6 maanden oud mocht zijn. Volgens de verordening tot beschikbaarstelling mocht het melkpoeder maximaal 9,5 maand oud zijn. DG VI voerde aan dat er uit de voorraden geen verser poeder kon worden geleverd. In werkelijkheid lag de voorraad van minder dan zes maanden oud poeder nooit onder 5 515 ton. En voor het bijeenbrengen van de 5 000 ton had men zich slechts tot twee Lid-Statens behoeven te wenden (Verenigd Koninkrijk 3 140 ton, Denemarken 1 900 ton, de resterende 475 ton bevonden zich in de Bondsrepubliek Duitsland).

2.7. Dergelijke situaties doen zich soms voor omdat geen van de documenten voor alle betrokken partijen gezamenlijk geldt. De overeenkomst bindt de begunstigde en de Gemeenschap. De verordening tot beschikbaarstelling geldt voor het interventiebureau en de leverancier. Het gaat dus om twee verschillende documenten die door twee verschillende Directoraten-generaal zijn opgesteld. Voor samenhang tussen deze beide documenten, die tot stand zou moeten komen door tussenschakeling van een derde document, te weten de aanvraag tot beschikbaarstelling, wordt niet altijd gezorgd.

De voorschriften inzake de beschikbaarstelling van de hulpgoederen

Toepassingsgebied

2.8. De beschikbaarstelling van de goederen is geregeld voor granen (Verordening (EEG) nr. 1974/80) ⁽⁴⁾ en voor melkprodukten (Verordening (EEG) nr. 1354/83) ⁽⁵⁾, doch voor plantaardige oliën, suiker en de „overige produkten” bestaat een dergelijke verordening niet. Deze ernstige tekortkoming wordt ondervangen door de bepalingen die, ad hoc, in elk bericht van inschrijving met betrekking tot deze produkten worden opgenomen, doch hiermee kan men geen deugdelijk uitgewerkte permanent geldende verordening vervangen. Voor alle categorieën produkten vinden leveringen „franco-bestemming” plaats, doch in Verordening (EEG) nr. 1974/80 ⁽⁴⁾ inzake de beschikbaarstelling van granen wordt hiervan niet gerept.

Ingewikkelde voorschriften

2.9. Het opvallende bij de beschikbaarstelling van de voedselhulp is dat in de specifieke teksten herhaaldelijk bepalingen van permanente en algemene aard voorkomen.

Weliswaar zijn de voorschriften betreffende de beschikbaarstelling van FOB- of CIF-leveringen van granen en van melkprodukten gecodificeerd, doch voor de andere produkten worden deze in iedere verordening tot beschikbaarstelling of bericht van inschrijving in identieke bewoordingen herhaald (aard van de kwaliteitscontroles, lijst van de documenten die de leverancier moet overleggen om te worden uitbetaald, voorschriften inzake de verpakking, verplichting tot het stellen van een waarborg, enz.). De scheiding tussen teksten met algemene voorschriften en die met specifieke bepalingen dient anderzijds weer niet tot in het absurde te worden doorgedreven. Zo was een vergissing in het opschrift op zakken melkpoeder het gevolg van het feit dat een specifieke verordening het opschrift „voor de Republiek Tunesië” vereiste ter aanvulling van de vermelding „Gift van de Europese Economische Gemeenschap”, die algemeen verplicht is gesteld bij Verordening (EEG) nr. 1354/83 ⁽⁵⁾ inzake de beschikbaarstelling van de melkprodukten. De zakken droegen slechts het ook nog ten onrechte afgekorte opschrift: „gift van de EEG”.

2.10. Dat sommige bepalingen inzake het landbouwbeleid van toepassing zijn op de voedselhulp maar, naar gelang van het geval, in verschillende mate, maakt de zaak ook anderszins ingewikkeld. De voor de toelating tot de interventieopslag geldende voorschriften betreffende kwaliteit en verpakking zijn talrijk en de voedselhulp heeft daar baat bij wanneer het produkt uit interventievoorraden afkomstig is. Voorts zijn sommige van deze voorschriften van toepassing op een gedeelte van de voedselhulpgoederen die op de markt zijn gekocht (melkprodukten).

Homogeniteit

2.11. Tussen Verordening (EEG) nr. 1974/80 ⁽⁴⁾ (granen) en Verordening (EEG) nr. 1354/83 ⁽⁵⁾ (melkprodukten) bestaan talrijke verschillen die van invloed zijn op kwaliteitskwesties, doch die meestal niet door de aard van de produkten zijn gerechtvaardigd (zie bijlage 2).

Inhoud

Verpakking

2.12. Voor butteroil bestaat er geen enkel voorschrift betreffende de vorm van de blikken en de dikte of het gewicht van het plaatijzer waaruit ze zijn vervaardigd. Herhaaldelijk is gebleken dat het meest gangbare model met een inhoud van 5 kg niet stevig genoeg is. De controles op de stevigheid van de kartonnen dozen waarin deze blikken worden verpakt, zijn onvoldoende. En het komt regelmatig voor dat de dozen bij aankomst beschadigd en open zijn. Het voorschrift inzake de waterbestendigheid van de gebruikte lijm garandeert niet dat de lijm lang houdt. Er hoeven geen ijzeren banden om de dozen te worden gelegd. Alleen door middel van technische voorschriften, opgesteld aan de hand van een onderzoek naar de gevallen van kwaliteitsverlies, zal de Commissie deze gevallen kunnen voorkomen.

2.13. Voor de melkpoederzakken verwijst Verordening (EEG) nr. 1354/83⁽⁵⁾ eenvoudigweg naar de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 625/78⁽¹⁰⁾ van de Commissie van 30 maart 1978 inzake de openbare opslag van mage-re-melkpoeder in de Gemeenschap. De omstandigheden in de overzeese landen vereisen echter een betere verpakking dan die welke binnen Europa wordt gebruikt.

2.14. Volgens Verordening (EEG) nr. 1354/83⁽⁵⁾ kan gevitamineerd magere-melkpoeder worden verzonden in zakjes van 1 of 2 kilo in een totaalverpakking van 20 kilo. Deze formule is beter, doch er wordt weinig gebruik van gemaakt en zij wordt duidelijk overklast door die van Zwitserland en de Verenigde Staten: blikken van 2 à 5 kilogram.

Opschriften

2.15. Voor sommige lacunes in de opschriften op de verpakking zijn de leveranciers verantwoordelijk; dit is het geval wanneer het opschrift „Gift van de Europese Economische Gemeenschap aan (naam van het land)” of de fabricagedatum van het produkt ontbreekt. In de regeling zelf is echter niet voorgeschreven dat de gebruiksaanwijzing en de uiterste consumptiedatum van de melkprodukten bijgevoegd moeten zijn.

Vervoer

2.16. De voorwaarde „laadhaven van de Gemeenschap die regelmatige verbindingen heeft met het land van bestemming” die het DG VIII in haar aanvragen tot beschikbaarstelling van fob-leveringen verplicht wilde stellen, was in de verordeningen tot beschikbaarstelling vaak beperkt tot „haven van de Gemeenschap”. De keuze van de haven werd dus aan de leverancier overgelaten en de begunstigde was soms gedwongen een charter te huren voor het vervoer vanaf deze haven. In Verordening (EEG) nr. 1354/83⁽⁵⁾ is een nieuwe bepaling opgenomen: „... deze haven wordt gekozen op basis van het bestaan van een verbinding met het land van bestemming in de in het bericht van inschrijving vastgestelde periode waarbinnen de goederen moeten worden geladen. Deze verbinding kan één enkele overslag in een ander Europese haven van de Gemeenschap omvatten”. Deze bepaling, die in Verordening (EEG) nr. 1974/80⁽⁴⁾ inzake de granen ontbreekt, wordt opgenomen in iedere beschikbaarstellingsverordening inzake fob-leveringen van granen. Desalniettemin bepaalt de leverancier eenzijdig de laadhaven. Deze keuze kan evenzeer, en waarschijnlijk meer, van invloed zijn op de door de begunstigde te dragen kosten als op die van de leverancier en kan resulteren in een vermindering van de economische netto-waarde van de hulp.

2.17. In dit verband zij opgemerkt dat de eisen inzake de hygiënische toestand en de ouderdom van de schepen slechts voor cif-leveringen en niet voor „franco-bestemming”-leveringen zijn gesteld. De Commissie zou voorzieningen moeten treffen om de talrijke onbetrouwbare reders

uit te schakelen wier tarieven alleen maar concurrerend blijken te zijn door de riskante vervoeromstandigheden op schepen van erbarmelijke kwaliteit of door de dumping-praktijken van sommige landen.

3. DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN DE VOORSCHRIFTEN

3.1. Ter waarborging van de kwaliteit en de conformiteit met de relevante voorschriften van de voedselhulp bestaan de volgende controles:

- (a) procedure van erkenning van de leverancier;
- (b) procedure van erkenning van de fabrikant van het produkt;
- (c) controle op de vervaardiging van het produkt;
- (d) sanitaire controle van de Lid-Staat;
- (e) controle voorafgaand aan de toelating tot de interventievoorraden;
- (f) kwaliteitscontrole door de leverancier;
- (g) douanecontrole op de hoeveelheid;
- (h) kwaliteitscontrole met het oog op de verscheping, uitgevoerd op initiatief van het interventiebureau;
- (i) kwaliteitscontrole door de begunstigde met het oog op de verscheping;

en eventueel

- (j) een controle bij het lossen;
- (k) een controle bij aankomst op de plaats van bestemming.

3.2. Sommige controles zijn specifiek voor de voedselhulp, zoals die genoemd onder (a), (f), (h), (i) en, zo deze worden verricht, (j) en (k). De overige controles op de voedselhulpacties worden verricht krachtens het gemene recht van de Lid-Staten of van de Gemeenschap. Dit is het geval bij de controles genoemd onder (d), (e) en (g). De controles sub (b) en (c) zijn naar gelang van het geval al dan niet specifiek.

Niet-specifieke controles

Geschiktheid van de niet-specifieke controles

Gebrek aan voldoende bewijskracht

3.3. De bewijskracht van de niet-specifieke controles is soms twijfelachtig. Zij zijn niet contradictoir, want de begunstigde is geen partij bij de controle en is er zelfs niet bij aanwezig. Anderzijds zijn alle controles, behalve de

douanecontrole, op het moment van de verscheping al achterhaald. Een kwaliteitsverklaring veroudert snel. Dat is ook het geval met de door de Lid-Staten volgens hun eigen maatstaven uitgevoerde sanitaire controles. Voorts worden de resultaten van laatstgenoemde controles in de Lid-Staten soms gelogenstraft door andere, in een later stadium uitgevoerde controles.

3.4. De uit de interventievoorraden te betrekken producten zijn onderworpen aan de voor de toelating tot de interventievoorraden geldende voorschriften en controles, zo deze al bestaan, hetgeen niet altijd het geval is:

- (a) ten aanzien van granen wordt niet voorgeschreven dat zij voor 100 % worden gecontroleerd alvorens ter interventie te worden toegelaten. In tegenwoordigheid van beide partijen genomen monsters hoeven alleen door een erkend laboratorium te worden geanalyseerd „ingeval men over de kwaliteit en de kenmerken van het aangeboden graan geen overeenstemming bereikt”. Daarentegen is deze laboratoriumanalyse ingeval van overeenstemming niet voorgeschreven;
- (b) bij melkprodukten wordt een eerste selectie uitgevoerd tijdens de procedure voor de erkenning van de fabrikant, en een tweede bij de controles tijdens de fabricage. Dit geldt evenwel niet voor boter, die door teveel landbouwers en coöperaties wordt geproduceerd. Bij de inslag strekt een monstercontrole ertoe, te verifiëren of de boter aan de kwaliteitsvoorschriften voldoet. Voorts wordt de boter opgeslagen voor een proeftijd van twee maanden die, bij een negatief resultaat, tot afwijzing van de partij leidt.

3.5. De kwaliteitscontroles van de Kamer op de opgeslagen produkten doen betwijfelen of al deze verificaties inderdaad worden verricht (zie het jaarverslag over het begrotingsjaar 1985, hoofdstuk 4). Voorts dienen drie opmerkingen te worden gemaakt:

- (a) wanneer het produkt eenmaal ter interventie is toegelaten, behoeven er krachtens de regeling geen periodieke controles meer te worden uitgevoerd;
- (b) op het moment van beschikbaarstelling kan de kwaliteit van het produkt zijn verslechterd;
- (c) slechte kwaliteit komt het vaakst voor bij produkten uit interventievoorraden.

3.6. De Commissie was hierover dermate verontrust dat zij besloot tot een stelselmatige financiering van controles die specifiek betrekking hebben op leveringen uit interventievoorraden, hetgeen opzienbarende resultaten opleverde (zie paragraaf 3.30); dit is een bewijs dat de aan de interventieopslag voorafgaande controles niet voldoen.

3.7. De door de douane vóór de verscheping verrichte controle op de hoeveelheden heeft betrekking op niet meer dan 0,8 %, 1 % of 2 % van de in totaal geëxporteerde hoeveelheden ⁽¹¹⁾.

Veronachtzaming van de specifieke eisen van de voedselhulp

3.8. De voorschriften inzake voedselhulp zijn strenger dan de voorschriften van het gemene recht. Voor granen en rijst liggen de kwaliteitsnormen soms hoger dan de minimale eisen voor de toelating ter interventie. Voor melkpoeder worden soms andere zakken voorgeschreven dan in de verordening betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid en voor granen, die in het algemeen los worden opgeslagen, vormt de verpakking een verrichting die deel uitmaakt van de beschikbaarstelling. Tenslotte zijn de opschriften specifiek voor de voedselhulp. Zelfs indien de niet-specifieke controles op zich altijd betrouwbaar waren, zouden zij derhalve niet volstaan omdat daarbij geen rekening wordt gehouden met de specifieke eisen van de voedselhulp. De regeling schrijft namelijk niet altijd voor, dat de specifieke en niet-specifieke controles elkaar moeten aanvullen.

Complementariteit met de specifieke controles

Erkenning van de fabrikant

3.9. Bij granen bestaat er geen erkenningsprocedure. Bij melkprodukten is de materie nogal ingewikkeld:

- (a) de fabricage kan twee fasen omvatten:
 - (i) eerste fase: vervaardiging van boter of magere-melkpoeder;
 - (ii) (eventueel) tweede fase: verwerking van de boter tot butteroil;
- (b) volgens de gebruikelijke procédés geschiedt de vitamining van het melkpoeder tijdens de vervaardiging en is daarmee dan onverbrekkelijk verbonden.

3.10. De strekking van de geldende bepalingen inzake de eerste fase van de fabricage is niet altijd dezelfde:

- (a) wanneer het produkt op de markt wordt gekocht, verwijst artikel 3, lid 3, van Verordening (EEG) nr. 1354/83 ⁽⁵⁾ naar de erkenningsprocedure voor de toelating tot de interventievoorraden. Hieraan wordt echter toegevoegd: „Alleen bedrijven die beschikken over gepaste technische installaties om aan de verplichtingen van deze verordening te voldoen, kunnen worden erkend”, waarmee wordt bedoeld op verplichtingen die specifiek voor de voedselhulp gelden;
- (b) wanneer de hulpgoederen afkomstig zijn uit interventievoorraden, geldt automatisch de erkenningsprocedure die voorafgaat aan de opslag. Doch dit houdt niet in, dat voldaan is aan de specifieke „verplichtingen” voor de voedselhulp. Aangezien de regeling inzake voedselhulp strenger is dan de algemene reglementering, bestaat er hier een leemte.

3.11. Ook de voorschriften inzake de erkenning van de fabrikant in de tweede verwerkingsfase zijn niet homogeen:

- (a) de erkenningsprocedure voor butteroil (die vrijwel uitsluitend voor voedselhulp wordt gefabriceerd) is specifiek en omvat de eis van „gepaste technische installaties om te voldoen aan de verplichtingen” die eigen zijn aan de voedselhulp;
- (b) inzake de vitaminering van magere-melkpoeder ontbreekt in de verordening een bepaling die analoog is met de betreffende butteroil. Deze lacune lijkt te berusten op een simpel verzuim.

3.12. Ingeval inbreuk wordt gemaakt op de voorwaarden voor erkenning, wordt deze tijdelijk of definitief ingetrokken. Dit nogal ingewikkelde geheel van voorschriften leidt tot een juridische constructie waarin homogeniteit en zekerheid ontbreken. Eén van de belangrijkste gevolgen daarvan is dat de fabrikanten die via de interventievoorraden voedselhulp leveren, ontsnappen aan de specifiek voor voedselhulp geldende erkenningsvoorwaarden.

De controle op de fabricage

3.13. Wat de melkprodukten betreft, is de controle tijdens de fabricage alleen voor butteroil en de vitaminering van magere-melkpoeder specifiek en systematisch. Voor boter wordt in de communautaire regeling geen controle tijdens de fabricage voorgeschreven. Ten aanzien van melkpoeder wordt bij Verordening (EEG) nr. 1354/83⁽⁵⁾ de controle tijdens de fabricage op de ter interventie aangeboden produkten ook van toepassing verklaard op de produkten die op de markt worden gekocht.

3.14. Daar deze controles in de eerste fase van de fabricage verplicht zijn gesteld bij een verordening betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zijn zij niet specifiek voor de voedselhulp. Zij vinden periodiek en, volgens deze verordening, „veelvuldig” plaats doch worden niet systematisch, dat wil zeggen op alle partijen verricht. Zij kunnen dus in geen geval worden beschouwd als een kwaliteitsgarantie voor elke voedselhulpverlening.

3.15. Of de gebruikte grondstoffen uitsluitend uit melk of uit de goedgekeurde bestanddelen van melk bestaan, kan alleen in de loop van het fabricageproces worden nagegaan. De laboratoria verklaren namelijk dat het onmogelijk is om aan de hand van bestaande analyses a posteriori met zekerheid te zeggen of de butteroil geen plantaardige vetten bevat. Gezien de kostprijs is het zeer verleidelijk om de boter door plantaardige oliën te vervangen: in 1986 was plantaardige olie ongeveer 1 100 ECU/ton waard en boter 3 100 ECU. Dezelfde overwegingen gelden voor magere-melkpoeder en weipoeder.

3.16. In het stadium van de erkenning van de ondernemingen worden voorzorgsmaatregelen genomen. Bij magere-melkpoeder kan de produktiehal slechts worden erkend

indien de fabrikant zich verplicht, permanent registers bij te houden waarin de herkomst van de grondstoffen, de verwerkte en geproduceerde hoeveelheden, het fabricageprocédé en de omschrijving van de geproduceerde partijen zijn opgenomen. Zo kunnen ook voor de fabricage van butteroil: „alleen bedrijven die beschikken ... over lokalen waar eventuele voorraden melkvreemde vetten kunnen worden geïsoleerd en geïdentificeerd, worden erkend”.

3.17. Maar zelfs indien de magazijnen en de fabricagecircuits voor de goedgekeurde produkten duidelijk zijn gescheiden van die voor de andere produkten, moet nog worden gecontroleerd of er tijdens het fabricageproces geen frauduleuze uitwisselingen plaatsvinden en of er bij het bijhouden van de registers niet wordt gefraudeerd. Aangezien de controles niet systematisch worden verricht, zouden zij om doeltreffend te zijn, tenminste onverwacht en op om het even welk moment moeten kunnen plaatsvinden. De Rekenkamer heeft tijdens een controle in een butteroilfabrikerend bedrijf reeds kunnen constateren dat er zich in de hallen een groot aantal lege vaten plantaardige olie bevonden. Om te kunnen nagaan waarvoor deze olie was gebruikt, had men ofwel aanwezig moeten zijn tijdens het gebruik ervan, ofwel een diepgaande controle op de handelsdocumenten moeten uitvoeren. De Commissie heeft een leverancier opgespoord die een dergelijke fraude had begaan met leveringen in 1976 en 1977 doch tijdens de verevening werden geen financiële sancties opgelegd. Ook tijdens een werkbezoek van de Kamer in Indonesië werd een geval geconstateerd waarin de verdenking gerechtvaardigd was dat voor het melkpoeder plantaardige vetten werden gebruikt.

3.18. Artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 1354/83⁽⁵⁾ bepaalt zeer in het algemeen: „De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen dat ... in de produkten die ... als voedselhulp worden geleverd geen ander vet dan melkvet aanwezig is”. Wanneer de leverancier interventievoorraden overneemt, verbindt hij zich om „de te leveren butteroil uitsluitend te vervaardigen uit de boter die hij daartoe bij het interventiebureau heeft afgenomen”. Een en ander biedt echter slechts theoretische garanties.

3.19. Voorts zijn deze controles tijdens het fabricageproces heel vaak onvoldoende. Zij hebben namelijk uitsluitend betrekking op de grondstoffen die geacht worden voor de fabricage van het produkt te zijn gebruikt, de geproduceerde hoeveelheden, de conformiteit van verpakking en opschriften, doch omvatten in het algemeen geen chemische en bacteriologische analyse van het produkt.

De kwaliteitscontrole tijdens, of met het oog op de verschepping

3.20. Voor granen is deze controle altijd verplicht. Dat is niet het geval bij melkprodukten, die alleen een kwaliteitscontrole moeten ondergaan:

- (a) wanneer het produkt op de markt is gekocht;
- (b) tijdens het vitamineren van het poeder of de verwerking van boter tot butteroil.

Aldus hoeft een produkt dat één verwerking heeft ondergaan — boter, niet-gevitamineerd magere-melkpoeder — en afkomstig is uit interventievoorraden in principe vóór de verscheping geen enkele controle te ondergaan.

3.21. Wanneer de begunstigde bij de verscheping van een fob- of cif-levering niet is vertegenwoordigd om de leverancier het overnamecertificaat te overhandigen (waarin moet worden bevestigd dat de kwaliteit van de goederen conform de voorschriften is), moet het interventiebureau in zijn plaats treden en een verklaring afgeven met dezelfde inhoud als een overnamecertificaat. Dat houdt in dat de conformiteit van de goederen wordt nagegaan, zelfs bij uit interventievoorraden afkomstige melkprodukten. Daarentegen ontbreekt de kwaliteitscontrole met het oog op de verscheping in geval van een fob- of cif-levering wanneer de begunstigde is vertegenwoordigd en niet om controle heeft verzocht en bij een „franco-bestemming”-levering waarvoor het certificaat niet bij de verscheping hoeft te worden overhandigd.

De specifieke controles

De erkenning van de leveringsbedrijven

3.22. Voedselhulp in de vorm van melkprodukten kan slechts worden geleverd door een erkend bedrijf, ongeacht of dat het produkt nu vervaardigt of alleen de verhandeling of het transport voor zijn rekening neemt. Voor granen ontbreekt de bepaling inzake de erkenning van de leverancier. Door dit verzuim kon dezelfde leverancier achtereenvolgens 15 000 ton niet-conforme maïs leveren aan Mozambique, 8 000 ton niet-conforme maïs aan Burkina Faso en verscheidene andere partijen maïs van door de begunstigten betwiste kwaliteit.

De door de leverancier uitgevoerde kwaliteitscontrole

3.23. Ten aanzien van granen hoeft de leverancier de hem toegeleverde goederen niet te controleren. Wanneer het om melkprodukten gaat, moet de leverancier de hem ter beschikking gestelde hoeveelheden en de kwaliteit van de verpakking verifiëren. Van de kwaliteit van de produkten wordt niet gerept. Behalve in het geval van butteroil waarin de belanghebbenden de boter kunnen onderzoeken alvorens zich te verbinden. Dit verschil in behandeling is volkomen ongegrond.

3.24. De leverancier heeft uiteraard het volste recht om kwaliteitscontroles te verrichten. Doch deze controles komen voor zijn rekening. Hij ziet daar niet dezelfde noodzaak van in als bij handelstransacties waarbij degene die koopt er vanzelfsprekend belang bij heeft zich te

vergewissen van de goede kwaliteit van de goederen, aangezien hij anders door zijn klant wordt gesanctioneerd. Bij een voedselhulpactie heeft de begunstigde, die de rol van de klant speelt, niet de sanctiebevoegdheid van degene die betaalt. Bovendien kan een arme Staat in de zakenrelaties met Europa moeilijk krachtig en doeltreffend optreden. Voorts vormt het feit dat de opslagplaatsen waaruit eenzelfde partij moet worden bijeengebracht soms onwaarschijnlijk ver uiteen liggen, een objectieve moeilijkheid. Voor de levering van melkprodukten aan Tunesië in 1983 moesten 421 ton boter worden opgehaald bij drie verschillende opslagplaatsen, gelegen in twee niet-aangrenzende Franse departementen en 1 000 ton melkpoeder bij vijf verschillende opslagplaatsen die over heel Frankrijk waren verspreid.

De op initiatief van het interventiebureau uitgevoerde kwaliteitscontrole tijdens of met het oog op de verscheping

3.25. Deze kwaliteitscontrole wordt voor granen op contradictoire basis uitgevoerd: „De leverancier en de vertegenwoordiger van de begunstigde worden uitgenodigd hierbij aanwezig te zijn”. Deze bepaling ontbreekt bij melkprodukten. Voorts dient het woord „participer” in de Franse versie van de verordening te worden toegelicht. Het Engelse „take part” is een goed equivalent. Het Duitse „teilnehmen” en het Deense „deltage” zijn eveneens bevredigend. Daarentegen hebben het Italiaanse „presenziare” en het Nederlandse „aanwezig zijn” een veel zwakkere betekenis dan „deelneemen”.

3.26. Andere verschillen tussen granen en melkprodukten:

- (a) bij granen „laat” het interventiebureau de goederen controleren door een onafhankelijk laboratorium; bij melkprodukten „controleert” het interventiebureau zelf, hetgeen niet dezelfde garantie van objectiviteit biedt;
- (b) de controles vinden gewoonlijk plaats in de haven. De controle op gevitamineerd melkpoeder en op butteroil valt samen met de controle op de fabricage, waarvan de zwakke punten reeds ter sprake kwamen. En op het tijdstip van de verscheping heeft deze oude controle reeds gedeeltelijk aan waarde ingeboet.

3.27. Sommige interventiebureaus hebben de regeling herhaaldelijk verkeerd toegepast:

- (a) het Belgische interventiebureau heeft de 500 ton melkpoeder die in november 1981 aan China werden geleverd, niet aan de verplichte conformiteitscontrole onderworpen;
- (b) de kwaliteitscontrole bij de verscheping van 15 000 ton maïs die de Commissie in juli 1983 aan Mozambique leverde, is door het Franse interventiebureau zelf uitgevoerd:
 - (i) deze controle had moeten worden uitgevoerd door onafhankelijke laboratoria. De Commissie

is in de inbreukprocedure die zij naar aanleiding van deze beschikbaarstelling tegen Frankrijk heeft aangespannen, op dit punt niet ingegaan;

- (ii) het bureau verklaarde dat de goederen conform de kwaliteitseisen waren, doch baseerde zich daarbij op de minimale kwaliteitsnormen voor de toelating ter interventie, die minder streng zijn dan de toepasselijke standaardkwaliteitsnormen;
- (iii) als verweer heeft het interventiebureau slechts het excuus aangevoerd dat de verordening tot beschikbaarstelling niet bepaalde dat de maïs „geschikt moest zijn voor menselijke consumptie”. Deze verordening, die niet afweek van alle voorgaande verordeningen, verwees evenals deze naar „voedselhulp” en naar de algemene regeling inzake de voedselhulp waarin, alsof dit nodig was, wordt aangegeven dat de goederen worden geleverd „voor humanitaire doelstellingen” om „het voedingsniveau van de ontvangende bevolking te verbeteren”, hetgeen iedere verwarring met de levering van diervoeder uitsluit.

3.28. Het grote aantal voorbeelden van gebrekkige kwaliteit, geconstateerd bij goederen waarvoor een conformiteitsverklaring was afgegeven, wettigt het vermoeden dat deze verklaring van het interventiebureau, wegens de afwezigheid van de begunstigde bij de verscheping, in vele gevallen zonder diepgaande controle wordt afgegeven.

De door de begunstigde aangevraagde controle

3.29. Voor melkprodukten kan de begunstigde vóór de verscheping een controle op de kwaliteit, de hoeveelheid en de verpakking van de geleverde goederen eisen. Wanneer de begunstigde naar aanleiding daarvan protest aantekent, laat het interventiebureau een tweede controle uitvoeren waarvan de resultaten doorslaggevend zijn. De voorschriften inzake de granen bieden de begunstigde slechts de mogelijkheid om deel te nemen aan de op initiatief van het interventiebureau verrichte kwaliteitscontrole. Hij kan de resultaten daarvan aanvechten. In dat geval wordt overgegaan tot een tweede, beslissende controle die door een ander laboratorium moet worden uitgevoerd. Tot voor kort was de begunstigde zelden vertegenwoordigd bij de verscheping. De leveringsovereenkomst maakte geen gewag van de hem bij de verordeningen geboden mogelijkheid. En de kosten van de aangevraagde controles kwamen ten laste van de verliezende partij, hetgeen op heel wat begunstigden remmend zal hebben gewerkt. Doch in deze situatie is sinds kort verandering gekomen, dank zij de door de Commissie zelf gefinancierde controles.

De door de Commissie gefinancierde controles

3.30. De Commissie besteedt thans een groter deel (64 % van 1,7 Mio ECU in 1985) van de voor kwaliteitscontroles uitgetrokken begrotingsmiddelen die lange tijd praktisch ongebruikt zijn gebleven (minder dan 10 % besteed van

1981—1983). Met name voor melkprodukten uit interventievoorraden heeft zij besloten zich meer op de controles toe te leggen, waarbij zij deze vaker zelf financiert. Volgens de Commissie heeft dit geleid tot een aanzienlijke daling van de klachten over slechte kwaliteit.

3.31. Sindsdien hebben sommige interventiebureaus deze controles belemmerd met een beroep op het feit, dat de Commissie, juridisch gezien, niet het recht heeft om in eigen naam kwaliteitscontroles te verrichten. Als reactie hierop heeft de Commissie besloten in het vervolg controles te financieren die niet meer in haar eigen naam worden uitgevoerd maar in naam en op verzoek van de begunstigten, die in de leveringsovereenkomsten hiervan op de hoogte zijn gesteld; voorts is het Direktoraat-generaal Ontwikkeling verzocht de begunstigde landen op deze mogelijkheid te attenderen. Ofschoon er op het gebied van de kwaliteitscontrole veel meer maatregelen moeten worden genomen, zou de begunstigde hierdoor al meer bij het toezicht op de uitvoering van de hulpacties moeten zijn betrokken en zou het aantal gevallen van slechte kwaliteit aanzienlijk moeten verminderen. Doch ook in dit geval wordt door de interventiebureaus duidelijk obstructie gevoerd, hoewel er —althans voor melkprodukten— intussen een onweerlegbare rechtsgrondslag bestaat.

3.32. De Rekenkamer kan de Commissie niet genoeg aanmoedigen het beleid van versterkte controles voort te zetten en te dien einde een herziening van de verordeningen voor te stellen die haar duidelijk toestaat, ook in eigen naam controles te verrichten.

Algemene overwegingen inzake de controle met het oog op de verscheping

De verscheping, beslissende etappe van de kwaliteitscontrole

3.33. Vergeleken met alle eerdere controles zijn de controles met het oog op de verscheping van kapitaal belang. Zij vormen het „laatste filter” om na te gaan of de leveringen voldoen, niet alleen aan de algemene voorschriften van de gezondheidsinspectie, doch ook aan de specifieke voorschriften voor de betrokken hulpgoederen, zoals het tonnage, de exacte eigenschappen van de produkten en van hun verpakking. Zij zijn tevens van belang voor alle verdere etappes in de uitvoering van de hulpacties. Ofschoon de kwaliteit bij leveringen „franco-bestemming”⁽⁶⁾ definitief wordt beoordeeld bij de aankomst op de plaats van bestemming, hebben de controles bij de verscheping ten doel onmiddellijk de goederen af te wijzen die al in dit stadium niet conform zijn. Voor de —verreweg het vaakst voorkomende— hulpacties die slechts worden gefinancierd tot aan de haven van verscheping⁽⁷⁾ of tot de loshaven⁽⁸⁾, wordt bij de verscheping „kwijting”⁽¹²⁾ verleend aan de Europese ondernemers en met name aan de leverancier die zich onmiddellijk daarna het volledige bedrag voor zijn dienstverlening kan laten uitbetalen.

3.34. Dat is niet altijd het geval geweest. Volgens Verordening (EEG) nr. 303/77 van 14 februari 1977⁽¹³⁾, de oude verordening houdende bepalingen voor de levering van melkprodukten, vonden in een geval van financiering

tot aan de loshaven, de levering en de overdracht van de risico's van de leverancier op de begunstigde plaats tijdens het lossen. Voorts was bij een financiering tot aan de haven van verscheping, niet de fob-⁽⁷⁾ maar de fas-formule⁽¹⁴⁾ van toepassing. De Commissie heeft dit systeem gewijzigd ten einde zich te conformeren aan de gangbare handelspraktijken en -begrippen van fob en cif⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

Overwaardering van de certificaten van overname of van conformiteit bij de verscheping

3.35. Het feit dat de controles en de overname bij de verscheping juridisch gezien van doorslaggevende betekenis worden geacht, is onbevredigend. In de eerste plaats vertonen de controles met het oog op de verscheping lacunes en zijn zij niet altijd betrouwbaar (zie de paragrafen 3.20, 3.21 en 3.25—3.28). Voorts draagt de begunstigde alle consequenties van eventuele voorvallen na de verscheping, zelfs wanneer de financiering van de Gemeenschap tot aan het lossen loopt. Deze formule is begrijpelijk bij commerciële export waarbij de koper het in gebreke blijven van de verkoper kan sanctioneren door te weigeren de levering te betalen of door van leverancier te veranderen. Doch de ontvanger van voedselhulp beschikt niet over deze economische wapens. Er bestaat dan ook weinig grond, de leveringsformules van de voedselhulp op één lijn te brengen met de handelspraktijken.

3.36. En daarbij komt nog het volgende. Het systeem van afgifte van overnamecertificaten bij de verscheping berust op de hypothese dat de controleresultaten vast staan en onverwijd aan de belanghebbenden worden medegedeeld, hetgeen de begunstigde (of het interventiebureau) in staat stelt de certificaten van overname (of conformiteit) met volledige kennis van zaken „onmiddellijk na het laden” af te geven. Deze hypothese is echter verre van reëel. Het overleggen van de resultaten van de kwaliteitscontroles waarmee de interventiebureaus de laboratoria belasten, vergt verscheidene dagen of zelfs weken, vooral bij melkproducten.

3.37. Hetzelfde is het geval wanneer de begunstigde speciaal een controle aanvraagt. Het tijdschema van de verzending van 1 000 ton magere-melkpoeder en 345 ton butteroil die in het kader van het programma 1982 aan Tunesië werden geleverd, is in dit opzicht veelzeggend:

— monstertrekking voor rekening van Tunesië:	8. 11. 1983;
— door Tunesië aangevraagd onderzoek door het „Laboratoire central d'hygiène alimentaire” (Frankrijk):	10. 11. 1983;
— verscheping te Antwerpen:	14. 11. 1983;
— afgifte van de overnamecertificaten:	14. 11. 1983;
— lossing te Tunis:	29. 11. 1983;
— resultaten van het aangevraagde onderzoek:	12. 12. 1983,

ofwel 28 dagen nadat het schip uitvoer en zelfs 13 dagen na het lossen.

3.38. Het is uiteraard ondenkbaar dat een schip geduldig op deze resultaten wacht alvorens het anker te lichten. Het schip vertrekt heel vaak voordat de resultaten van de eerste controle bekend zijn en is al ver weg bij het binnenkomen van de resultaten van de tweede „beslissende” controle, waartoe volgens de verordeningen moet worden overgegaan indien de eerste controle wordt betwist.

3.39. Het is dus onaanvaardbaar dat deze certificaten van overname en conformiteit een onvoorwaardelijke decharge inhouden. Zij zouden een conformiteitsclausule moeten bevatten onder voorbehoud van verborgen gebreken die kunnen worden aangevochten aan de hand van de resultaten van controles die een werkelijk wetenschappelijke waarde hebben. De jurisprudentie in handelszaken, die minder streng is dan de communautaire teksten inzake de voedselhulp, gaat overigens in deze richting. Volgens deze jurisprudentie kan bij cif- of fob-verkopen de aanvaarding van de goederen bij de verscheping worden aangevochten bij aankomst op de plaats van bestemming indien de slechte kwaliteit met een normaal, aan het zeevervoer voorafgaand onderzoek, niet kon worden vastgesteld. De deskundigen van de interventiebureaus erkennen dat het huidige systeem van de kwaliteitscontroles onmogelijk op het moment van de verscheping kan worden gehanteerd. In de huidige stand van de regeling dienen de certificaten van overname en van conformiteit er niet zozeer toe, de begunstigde een doeltreffende garantie te bieden, als wel om zo snel mogelijk een titel op te leveren op grond waarvan de leverancier de betaling voor zijn dienstverlening kan opeisen.

Controle en toezicht op de uitvoering na de verscheping

3.40. Volgens de geldende teksten wordt er geen enkele controle verricht bij het lossen, ongeacht de leveringsformule. De Kamer heeft echter vastgesteld dat er sinds enkele jaren geleidelijk een praktijk is ontstaan volgens welke zonder onderscheid op alle producten, middels communautaire financiering, controles worden verricht in de volgende omstandigheden en gevallen:

- voor rekening van de begunstigde vinden er thans steeds controles bij de verscheping plaats;
- in het kader van cif-leveringen zijn er op selectieve wijze voor bestemmingen met bijzondere risico's controles bij de loshaven verricht;
- in het kader van leveringen „franco-bestemming” hebben er op systematische wijze, wanneer de materiële omstandigheden dit toelieten, controles op de plaats van bestemming plaatsgevonden;
- voor de driehoeksoperaties voorzagen de contracten in alle gevallen in controles bij het vertrek en de aankomst van de goederen.

Controles op de plaats van aankomst zouden systematisch moeten worden voorgeschreven.

3.41. Een nauwkeurige omschrijving van de procedure inzake deze controles is te meer noodzakelijk, daar de omstandigheden ter plaatse voor de uitvoering ervan vrij bedenkelijk zijn in landen waar de Europese interventiebureaus niet gemachtigd zijn op te treden, waar bonafide laboratoria met het nodige materieel nogal zeldzaam zijn en waar de regeringen niet altijd onmiddellijk in hun eigen belang de nodige voorzorgsmaatregelen kunnen nemen:

- (a) de Mozambiquaanse autoriteiten, overrompeld door het feit dat er gebreken in de maïslevering van 1983 werden geconstateerd (zie paragraaf 3.27) hebben met grote tussenpozen talrijke controles uitgevoerd zodat de juiste omvang van de inderdaad bestaande en ernstige tekortkomingen onmogelijk was te overzien, hoewel er in oktober 1984 een ambtenaar van de Commissie voor een onderzoek ter plaatse naar Mozambique was gezonden;
- (b) bij de controletesten in Bangladesh worden niet dezelfde kwaliteitscriteria gehanteerd als bij die van de Gemeenschap. Daardoor bestaat het gevaar dat er geen klacht op kan worden gegrond;
- (c) indien de klacht laat binnenkomt, kan een controleteam ter plaatse onmogelijk vaststellen welke schade reeds was ingetreden bij het lossen en welke door de wijze van behandeling en opslag in het land van bestemming nog daarbij is gekomen. Deze opmerking kwam van de raadsman van de delegatie in Tunesië die was overgekomen voor een inspectie van melkpoeder van slechte kwaliteit, die door de Tunesiërs in een zeer vochtige ruimte was opgeslagen. De raadsman was daags nadat de Tunesiërs de klacht op 21 februari 1984 hadden ingediend, ter plaatse aangekomen, doch de melkpoeder was bijna drie maanden eerder gearriveerd.

3.42. In het algemeen laat het toezicht van de Commissie op de uitvoering van de voedselhulpacties vanaf de verscheping tot de uiteindelijke distributie te wensen over. Het is niet normaal dat de overnamecertificaten niet bij één dienst van de Commissie ter controle worden gecentraliseerd. De delegatieleden van de Commissie in de begunstigde landen zijn onvoldoende betrokken bij de uitvoering van de voedselhulp ter plaatse en worden door de Commissie niet goed genoeg geïnformeerd over op til zijnde aankomsten, al zijn de leveranciers verplicht hen op de hoogte te stellen van de vermoedelijke datum van aankomst van het schip in de loshaven. Daar komt nog bij dat de rapporten inzake de uitvoering van de acties die de begunstigten krachtens de leveringsovereenkomsten dienen uit te brengen, summier zijn of zelfs geheel achterwege blijven — en in dit opzicht treft zelfs organisaties zoals het Wereldvoedselprogramma (WVP) enige blaam. Het argument dat de Commissie behalve in geval van „franco-bestemming”-leveringen, niet meer verantwoordelijk is voor het vervoer vanaf de loshaven en nooit voor de distributie zelf, is onhoudbaar. De Gemeenschap dient zich ervoor te interesseren of haar acties uiteindelijk succes hebben.

4. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN GARANTIES

Ongelijkwaardigheid van de verschillende leveringsformules uit een oogpunt van kwaliteit

4.1. Voor elke leveringsformule geldt een verschillende afbakening en omschrijving van de verantwoordelijkheden en garanties. Daardoor zijn de verschillende formules niet gelijkwaardig wat de kwaliteitseisen betreft.

4.2. De fob-formule is de meest samenhangende, doch deze laat het volledig aan de begunstigde over, de scheepsbevrachting, het lossen, het transport over land tot aan de plaats van bestemming en de verzekering van de produkten te regelen. Deze formule past weliswaar uitstekend voor sommige landen, gezien hun bestuurlijke en commerciële tradities, doch voor andere landen waaraan de Gemeenschap haar voedselhulp momenteel slechts fob levert, zou een andere formule ongetwijfeld geschikter zijn. Voorts vertoont de fob-formule, evenals alle andere formules, onaanvaardbare gebreken in de controle bij de verscheping (zie de paragrafen 3.35—3.39).

4.3. De formule „franco-bestemming” omvat de meeste „technische bijstand” voor alle tot aan de aankomst op de plaats van bestemming te regelen zaken. Alleen de distributie moet door de begunstigde worden georganiseerd. Deze formule is dus aan te bevelen voor de armste en de niet aan zee gelegen landen, hetgeen overeenstemt met de momenteel gehanteerde criteria. Wel is het zo, dat deze leveringsformule zou moeten worden verbeterd op het punt van de controles op de kwaliteit en de ontvangst ter bestemdter plaatse (zie paragraaf 3.40). Tevens zou er een werkelijke contradictoire procedure voor de inontvangstneming van de goederen moeten worden ingevoerd waarop eenieder zich kan beroepen en waaraan de delegatie van de Commissie ter plaatse deelneemt, in navolging van de praktijk bij de leveringscontracten in het kader van door de Gemeenschap gefinancierde investeringsprojecten (zie paragraaf 5.15). De bruikbaarheid van deze formule hangt dus af van de mogelijkheid om in het land van bestemming analyses te laten uitvoeren in betrouwbare laboratoria, aan welke voorwaarde helaas niet altijd wordt voldaan.

4.4. De cif-formule is volledig aanvaardbaar in het kader van normale handelsrelaties, waarin de operatie plaatsvindt tussen twee partners die van meet af aan door middel van een contract verbonden waren, en waarin degene die het goed ontvangt in concreto over alle noodzakelijke middelen beschikt om zijn belangen te behartigen. Maar dit systeem wordt ongeschikt zodra het wordt toegepast op de voedselhulp. In dit geval is de ontvangende Staat immers geen contractpartner, omdat het contract is gesloten tussen een interventiebureau voor rekening van de Gemeenschap en een handelaar. Bovendien is hij nauwelijks in staat het contract te doen naleven. In de praktijk gaat het om een of andere overheidsambtenaar, die weinig ervaring heeft met de handelsgebruiken. Hij kan de kwaliteit van het produkt maar moeilijk betwisten: die kwaliteit wordt geacht reeds bij de verscheping als bevredigend te zijn erkend zodra er

een certificaat is opgemaakt, zelfs in afwezigheid van een vertegenwoordiger van de begunstigde. Hoewel de eigendom hem reeds bij de verscheping is overgedragen kan hij de wijze van zeevervoer en de verzekering van het produkt in het geheel niet ter discussie stellen, omdat de handelaar in het begin belast is met de regeling daarvan. Bovendien moet hij om de verzekeringspenningen op te strijken een vervoersongeval aantonen, hetgeen zeer moeilijk is. Tenslotte brengt de cif-formule de loskosten niet automatisch ten laste van de leverancier, want het al dan niet opnemen van deze kosten in het bevrachtingscontract hangt af van de gebruiken inzake de bevrachting. Ten aanzien van enkele havens sluiten de gebruiken deze kosten algemeen uit van de contracten. De bedoeling van de communautaire voorschriften komt in werkelijkheid overeen met de formule „cif-landed” ⁽¹⁵⁾ waarin steeds de loskosten zijn begrepen. Deze dubbelzinnigheid heeft tot geschillen geleid. Algemeen gesproken lijkt de toepassing van de cif-formule voor de levering van voedselhulp aan een verafgelegen en weinig ontwikkeld land ongeschikt, gezien de concrete voorwaarden waaronder deze formule wordt toegepast.

Verplichtingen, garanties en sancties in de diverse stadia

De verplichtingen van de ondernemers

De verplichting van de leverancier, de hulpactie uit te voeren

4.5. De leverancier is verplicht, de overeengekomen dienst te verlenen. Te dien einde bestaan er de volgende voorschriften:

- (a) een offerte kan niet worden ingetrokken;
- (b) een leverancier kan niet afzien van de uitvoering van zijn contract;
- (c) een leverancier kan zijn contractuele verplichtingen niet uitbesteden;
- (d) bij een fob-levering kunnen de verplichtingen van de leverancier met maximaal 60 dagen worden verlengd zonder dat hij een boetebeding kan laten gelden;
- (e) de inschrijvers gaan een aantal nogal gevarieerde verplichtingen aan, die alle strekken tot de inachtneming van de voorwaarden van de inschrijving en de toepasselijke voorschriften.

De verplichting voor de leverancier, een ondeugdelijk uitgevoerde hulpactie opnieuw te verrichten

4.6. De „verbintenis om iets te doen” is voorzien van een „verbintenis om iets opnieuw te doen” ingeval de nakoming gebrekkig was. Indien de kwaliteit niet conform is, moeten de goederen worden vervangen; in geval van manco moet het tonnage worden aangevuld.

Verplichtingen van het interventiebureau

4.7. Ook al wordt in de voorschriften niet bepaald, dat de interventiebureaus op het gebied van de voedselhulp op last van de Gemeenschap handelen, toch behelzen de betrekkingen van deze bureaus met de Commissie een hele reeks verplichtingen van eerstgenoemde jegens de Commissie; zij moeten: de voorschriften uit de verordeningen in acht nemen; de leveranciers betalen indien aan de voorwaarden is voldaan; de Commissie informeren over eventuele omstandigheden en voorvallen tijdens de procedure van beschikbaarstelling; vooraf toestemming van de Commissie verkrijgen in sommige gevallen, met name bij extra, niet contractueel vastgelegde uitgaven.

4.8. De interventiebureaus moeten niet alleen hun eigen verplichtingen nakomen, doch ook en vooral zorgen dat die van de leveranciers worden nagekomen, desnoods met een beroep op de bestaande garanties. Dat is zelfs hun voorname taak.

De verzekeringen

Verzekering van de uit interventievoorraden afkomstige granen

4.9. Wanneer de beschikbaar gestelde goederen afkomstig zijn uit interventievoorraden, bevat de offerte slechts de vervoerkosten en niet de aankoop prijs van de door het interventiebureau aan de leverancier beschikbaar gestelde goederen. De uitgave betreffende de waarde van het produkt wordt rechtstreeks door de Gemeenschap aan het interventiebureau voldaan. De uit interventievoorraden afkomstige goederen dienen derhalve door een serieuze garantie te worden gedekt. Bij de granen bestaat deze garantie uit een door de leverancier afgesloten verzekering die de waarde van de goederen dekt (de interventieprijs of, naar gelang van het geval, de referentieprijs). Bij verlies moet de verzekeraar de schadevergoeding aan het interventiebureau betalen. Deze verzekering die bij Verordening (EEG) nr. 1974/80 ⁽⁴⁾ verplicht is voor fob- en cif-leveringen, dekt de goederen tussen het tijdstip waarop de leverancier deze van het interventiebureau ontvangt en de werkelijke verscheping. Daarna is de leverancier niet meer aansprakelijk voor de goederen en van zijn verplichtingen ontslagen. Voorts wisselt, in geval van cif-leveringen, de zeeverzekering deze eerste verzekering af.

Verzekering van het zeetransport van de cif-geleverde produkten

4.10. Ter dekking van de risico's die de goederen tijdens het zeevervoer lopen, is de leverancier van een cif-geleverde partij verplicht een aan de order van de begunstigde geëndosseerde verzekeringspolis te ondertekenen. Met de

invoering van deze verzekeringsverplichting bij de Verordeningen (EEG) nr. 1974/80 ⁽⁴⁾ en 1354/83 ⁽⁵⁾ tot vaststelling van algemene voorschriften voor de beschikbaarstelling van granen en melkprodukten, heeft de Commissie de financiering tot aan de loshaven gelijk willen trekken met het handelsbegrip „cif” dat een dergelijke verzekering omvat.

Transportverzekering bij leveringen „franco-bestemming”

4.11. Bij een levering „franco-bestemming” moet de leverancier „de nodige verzekeringen” sluiten.

De waarborgen

Inschrijvingswaarborg

4.12. De zowel voor granen als voor melkprodukten verplicht gestelde inschrijvingswaarborg heeft ten doel te garanderen dat de inschrijvers en, in een later stadium, de leverancier reeds in het stadium van de indiening der offertes hun verplichtingen nakomen. Daar de waarborg niet bedoeld is ter garantie van het produkt zelf doch om de leverancier, te dwingen zijn verplichtingen na te komen, is het bedrag ervan gering vergeleken met de waarde van de levering. De vaststelling van het bedrag van de waarborg vertoont twee aanvechtbare bijzonderheden:

- (a) in de eerste plaats is dit bedrag, wat de melkprodukten betreft, verschillend naargelang zij uit interventievoorraden afkomstig zijn, dan wel zijn gekocht op de markt van de Gemeenschap (1 % van de interventieprijs in het eerste geval, 3 % in het tweede). Dit verschil is ongerechtvaardigd;
- (b) in de tweede plaats wordt het bedrag wat de granen betreft, „vastgesteld in de verordening inzake de opening van de inschrijving”. Dit ongegronde verschil met de melkprodukten en de verwijzing naar de specifieke beschikbaarstellingsverordeningen illustreren de tendens om in successieve teksten bepalingen op te nemen die in feite een permanente strekking hebben. Voorts is het onvermijdelijk dat de waarborg die in de specifieke verordeningen in een absolute waarde en niet in een percentage wordt uitgedrukt, naargelang van het produkt en van de periode steeds verschilt, hetgeen een volstrekt overbodige complicatie vormt.

De inschrijvingswaarborg van de inschrijvers aan wie niet is gegund, wordt vrijgegeven. De waarborg van de leverancier wordt pas vrijgegeven wanneer deze zijn verplichtingen tot aan het vastgestelde stadium is nagekomen en daarmee de voorwaarden vervult om te worden betaald. Wanneer er echter reden is om een leveringswaarborg te stellen (zie paragraaf 4.13) komt deze, zodra zij is gesteld, in de plaats van de inschrijvingswaarborg die dan meteen wordt vrijgegeven.

Leveringswaarborg

4.13 In paragraaf 4.9 hebben wij gezien dat er een verzekering moet worden afgesloten voor granen uit interventievoorraden. Voor melkprodukten uit interventievoorraden is het garantiestelsel anders. De leverancier moet een „leveringswaarborg” stellen, waarvan het bedrag gelijk is aan de interventieprijs van het betrokken produkt, verhoogd met 10 %. De leveringswaarborg wordt vrijgegeven wanneer de leverancier zijn verplichtingen tot het overeengekomen stadium is nagekomen, en daarmee de voorwaarden vervult om betaald te worden.

Voorschotwaarborg

4.14. De leverancier van een partij op de markt van de Gemeenschap gekochte goederen die „franco-bestemming” moet worden afgeleverd, kan op zijn verzoek een voorschot krijgen van maximaal 90 % van het te betalen bedrag voor melkprodukten en van maximaal slechts 80 % voor granen. Het voorschot kan echter pas betaald worden nadat een waarborg is gesteld die gelijk is aan het voorschot of, ten aanzien van melkprodukten, aan het voorschot verhoogd met 10 %. Bij melkprodukten wordt de waarborg pas vrijgegeven wanneer de gehele partij geleverd en betaalbaar is. Bij granen wordt zij vrijgegeven wanneer de leverancier het bewijs heeft overgelegd dat het gedeelte overeenkomend met het voorschot, dat wil zeggen maximaal 80 % van de partij, conform de overeenkomst geleverd is. Dit laatste is in tegenspraak met het ondeelbare karakter van het contract. Indien de leverancier immers geen voorschot had ontvangen, had hij geen aanspraak kunnen maken op een vooruitbetaling naar rata van een gedeeltelijke levering, aangezien het certificaat van overname kan worden geweigerd zolang er manco's zijn.

De financiële aansprakelijkheid van de ondernemers

Financiële aansprakelijkheid van de leverancier

4.15. Volgens de teksten draagt „degene aan wie is gegund . . . alle financiële gevolgen van niet-levering, geheel of ten dele, van de goederen overeenkomstig de vastgestelde voorwaarden” en wordt hij betaald naar rata van de geleverde hoeveelheden. Dankzij de leveringseis „de vastgestelde voorwaarden” kan voor iedere tekortkoming en met name voor kwaliteitsgebreken een sanctie worden toegepast.

Inhouding op de betaling van de leverancier en gelijkwaardige garantie

4.16. Behoudens de mogelijkheid van een voorschot bij de „franco-bestemming”-levering, wordt de leverancier pas betaald nadat hij zijn diensten heeft verricht. Bij een voorschot vormt de voorschotwaarborg een garantie die gelijkwaardig is met de inhouding van betaling. Bij melkprodukten zijn weliswaar gespreide betalingen mogelijk,

doch slechts naar rata van het gedeelte van de leveringen. En de betaling is vanzelfsprekend slechts onvoorwaardelijk verschuldigd in geval van een levering conform de overeenkomst.

Afwijziging door de Commissie van een door een interventiebureau gedane uitgave

4.17 De Commissie kan weigeren de interventiebureaus ten onrechte of onregelmatig gedane uitgaven voor de communautaire hulpacties terug te betalen. Aldus kan de Commissie een interventiebureau, dat niet heeft ingegrepen bij een niet-conforme levering, sanctioneren.

De garantie van de Gemeenschap

4.18. De begunstigde is uitsluitend met de Gemeenschap een overeenkomst aangegaan. Zij is het die zich verbonden heeft produkten te leveren van een bepaalde aard en kwaliteit en in een bepaalde hoeveelheid. Het spreekt vanzelf dat zij haar verplichtingen dient na te komen.

Vergelijkende beoordeling ten aanzien van de kwaliteitsdoelstelling

Wie heeft baat bij de garantie?

4.19. Met de verplichting de hulpactie uit te voeren en, eventueel opnieuw te verrichten, is in de eerste plaats de begunstigde van de hulp gebaat. Dit is tevens het geval met de zeeverzekering bij cif-leveringen en, tenslotte, vooral met de garantie van de Gemeenschap.

4.20. De verzekering voor uit interventievoorraden afkomstige granen beschermt in de eerste plaats het interventiebureau dat, eventueel, een schadevergoeding ontvangt terwijl de verzekering voor „franco-bestemming”-leveringen de leverancier dekt en slechts indirect de goede uitvoering van de hulpactie dient. Zo vormen de drie verplichte verzekeringen van het produkt, die op het eerste gezicht gezamenlijk alle etappes van het transport lijken te dekken, in werkelijkheid, vooral voor de begunstigde, zeer ongelijke garanties.

4.21. De financiële aansprakelijkheid van de leverancier en van het interventiebureau hebben beide de bescherming van de communautaire middelen ten doel, doch de drie waarborgen hebben een andere bestemming. Indien de inschrijvingswaarborg na de gunning van het contract wordt verbeurd, valt zij in het communautaire vermogen. De voorschotwaarborg en de leveringswaarborg zijn daarentegen bestemd voor schadeloosstelling van het interventiebureau dat het voorschot heeft betaald of de leverancier zonder hem te laten betalen een produkt heeft geleverd; doch zodra de Gemeenschap het interventiebureau het voorschot of de waarde van het produkt heeft terugbetaald is de betrokken waarborgsom uiteraard alleen nog in het belang van de Gemeenschap.

4.22. De verplichtingen van de interventiebureaus dienen ofwel ter verzekering van de goede uitvoering van de hulpactie in het belang van de begunstigde, ofwel ter bescherming van de Gemeenschap, zoals bijvoorbeeld de verplichting, toestemming van de Commissie te verkrijgen voordat bijkomende uitgaven mogen worden gedaan.

4.23. Deze verscheidenheid in de doelstellingen van de verantwoordelijkheden en garanties is van belang voor de beoordeling of het systeem een samenhangend geheel vormt. Alleen de garanties die de begunstigde een doeltreffende bescherming bieden moeten essentieel worden geacht.

Garanties voor de gehele procedure of garanties die slechts één stadium in de uitvoering van de voedselhulpactie dekken

4.24. Bij op de markt gekochte hulpgoederen die fob of cif worden afgeleverd, worden het behoud en het vervoer van het produkt tot aan de plaats van levering niet verplicht gedekt door een verzekering, zoals het geval is met een „franco-bestemming”-levering. Zelfs in dit laatste geval is de verplichting vaag: „de nodige verzekeringen” sluiten. Het zou wenselijk zijn het moment waarop de garantie in werking treedt en de inhoud van de gedekte risico's nauwkeuriger te omschrijven.

4.25. Behalve de zeeverzekering voor cif-leveringen bestaat er geen enkele garantie dat de uitvoering van de hulpactie, nadat de overname heeft plaatsgevonden, tot een goed einde wordt gebracht. Bij de fob- en cif-leveringen vervallen de garanties in de haven van verscheping; zo men wenst dat de actie tot op het tijdstip van aankomst op de plaats van bestemming door diverse garanties is gedekt, moet men een beroep doen op de formule „franco-bestemming”. Slechts bij deze formule behouden de Commissie en het interventiebureau tot op het tijdstip waarop de goederen op de plaats van bestemming aankomen, een financiële garantie ten opzichte van de leverancier. De inschrijvingswaarborg zelf wordt vastgehouden tot in hetzelfde stadium (behalve in het geval bedoeld in paragraaf 4.12).

4.26. In alle andere gevallen (fob, cif) die verreweg het meest voorkomen, wordt het aan de leverancier verschuldigde bedrag na de verscheping betaald zonder dat bericht wordt afgewacht of de goederen zijn gelost, laat staan of zij in goede conditie op de plaats van bestemming zijn aangekomen. De leverancier beschikt namelijk vlak na de verscheping over alle voor de betaling noodzakelijke stukken. En de waarborgen worden tegen overlegging van deze stukken vrijgegeven. Het is zeer kwalijk dat de goederen Europa verlaten zonder enige wezenlijke reserve of waarborg tot in het stadium van inontvangstneming in het begunstigde land. En wil een dergelijke garantie zinvol zijn, dan zou zij moeten worden gekoppeld aan een serieuze procedure voor inontvangstneming van de goederen bij aankomst op de plaats van bestemming.

Garanties die rechtstreeks of via een derde inzetbaar zijn

4.27. In het algemeen zijn de garanties die slechts met de goede wil van een derde in werking kunnen treden veel minder betrouwbaar dan die welke rechtstreeks door de garant kunnen worden opgebracht. Zo is de garantie van interventiegraan door een verzekering (paragraaf 4.9) minder betrouwbaar dan de garantie van melkprodukten door een waarborg (paragraaf 4.13) die pas kan worden vrijgegeven na de bevredigende uitvoering van de verrichtingen en die een dekking vormt van de waarde verhoogd met 10 %. Het interventiebureau of de Gemeenschap beoordeelt of aan de voorwaarden voor het vrijgeven van de waarborgen is voldaan, terwijl zij beiden voor schadeloosstelling door verzekeringen aangewezen zijn op verzekeringsmaatschappijen die in het algemeen een vloed van argumenten hebben om de betaling te weigeren door zich te beroepen op een van de talrijke beperkende clausules van de polis.

4.28. Dit vormt de zwakke stee bij de verzekering van het zeevervoer van cif-leveringen. Wanneer de begunstigde een beroep doet op de verzekeringsmaatschappijen, laten deze meestal verstek gaan. Bij de aan Mozambique geleverde 15 000 ton maïs, een frappant geval van slechte kwaliteit bij aankomst, waarbij ook nog manco's kwamen, heeft de verzekeringsmaatschappij zich aan haar verplichtingen onttrokken ... Bij de in 1982 door Djibouti geweigerde 974 ton tarwemeel heeft de verzekeraar de geleden schade in twijfel getrokken omdat de begunstigde zo onvoorzichtig was, de lossing van de omstreden goederen te weigeren.

4.29. Bij de algehele delegatie van bepaalde aspecten van het voedselhulpbeheer aan de nationale interventiebureaus doen zich soortgelijke moeilijkheden voor. De interventiebureaus, die tussen de Gemeenschap, de begunstigde en de leverancier in staan, gaan er lang niet altijd van uit dat zij vooral de belangen van de twee eerstgenoemden tegenover de leverancier dienen te verdedigen. Sommige interventiebureaus laten soms garanties lopen die tegen in gebreke blijvende leveranciers hadden kunnen worden gebruikt.

4.30. Bij de toewijzing van 2 000 ton melkpoeder aan China in 1980, waarvan de leverancier slechts 500 ton had geleverd die bovendien niet conform de overeenkomst waren, heeft het interventiebureau zeer traag gereageerd op deze al in november 1981 geconstateerde tekortkoming. Pas in oktober 1983 liet het de Commissie weten dat het voornemens was, de leverancier te dagvaarden.

4.31. Voorts is de Commissie herhaaldelijk onder druk gezet door een interventiebureau dat de aan een leverancier opgelegde sanctie opgeheven wilde zien. De leverancier had de hulpgoederen verscheept met een schip dat ouder was dan toegestaan. Hij beweerde — valse voorstelling van zaken — dit te oude schip te hebben gebruikt op verzoek van de Pakistaanse autoriteiten, terwijl dit was geschied op verzoek van de Pakistaanse reder die eigenaar van het schip was. Bovendien waren er manco's en het inhouden van de inschrijvingswaarborg vormde een goed middel om de leverancier alsnog de rest te doen leveren. De Commissie is voor deze druk niet gezwich.

4.32. Bij een arrest van 27 november 1986 oordeelde het Hof van Justitie dat de leverancier niet zonder meer in gebreke was gebleven toen hij een levering verrichtte met een schip dat meer dan 15 jaar oud was, hetgeen strijdig is met de voorschriften. Het Hof van Justitie was bovendien van oordeel dat een zekere evenredigheid in acht moest worden genomen tussen de sanctie en de schuld en dat mitsdien bij contractschendingen van deze aard slechts een gedeelte van de door de leverancier gestelde waarborg aan de Gemeenschap mocht worden verbeurd. De praktische betekenis van dit standpunt bevestigt de bevindingen van de Rekenkamer dat het huidige waarborgsysteem ondoeltreffend is.

4.33. Wanneer de leverancier in gebreke blijft of zelfs wanneer alleen twijfels bestaan over de goede uitvoering, is het in eerste instantie de taak van het interventiebureau de waarborgen niet uit te betalen of vrij te geven en de Commissie te raadplegen. Indien een interventiebureau zo onvoorzichtig is geweest, een in gebreke gebleven leverancier uit te betalen en zijn waarborgen vrij te geven, kan de Gemeenschap weliswaar in tweede instantie weigeren het interventiebureau terug te betalen, doch de onmiddellijke (maandelijke) schifting van de declaratieposten van de interventiebureaus is beperkt. De maandelijkse declaraties van de interventiebureaus worden meestal zonder meer aanvaard. Pas verscheidene jaren later onderwerpt de Commissie, tijdens de verevening van de rekeningen, de uitgaven van de bureaus aan een nader onderzoek. De verevening vindt laat, en alleen maar steekproefsgewijs plaats. Slechts de „aanvullende uitgaven” worden onmiddellijk en ook tijdens de verevening diepgaand onderzocht. De sanctiedreiging die uitgaat van de verevening lijkt voor de interventiebureaus en a fortiori voor de leveranciers dan ook zwak en ver verwijderd te zijn. Gesteld dat een declaratiepost wordt geweigerd wegens schuld van de leverancier, dan zou het interventiebureau tijdrovende en onzekere procedures moeten beginnen om het onverschuldigd betaalde bedrag van de leverancier terug te vorderen. Momenteel is men bezig, de achterstand bij de vereveningswerkzaamheden weg te werken.

Conservatoire garantie van de waarde van de hulpgoederen of sanctie met afschrikkende werking

4.34. De doelstellingen van de verplichtingen en de garanties kunnen tweeledig zijn: zij kunnen enerzijds voor de leverancier — en eventueel voor het interventiebureau — een sanctiedreiging vormen en in dit opzicht moedigen ze min of meer krachtig aan tot de correcte uitvoering van de overeengekomen diensten.

Anderzijds kunnen ze dienen tot behoud of herstel van de financiële waarde van de voedselhulp in geval van verlies of verslechtering van het produkt of van de niet-uitvoering van de hulpactie. De momenteel bestaande verplichtingen en garanties vervullen echter niet alle deze beide functies.

4.35. De verplichting om de hulpactie correct uit te voeren met de bijkomende verplichting de actie opnieuw te verrichten ingeval men in gebreke is gebleven, op straffe

van niet-betaling, vormt een samenhangend geheel dat tegelijkertijd een sterke prikkel is voor de leverancier zijn contract correct uit te voeren en de communautaire financiën beschermt tegen het risico van uitgaven zonder tegenprestatie. De leveringswaarborg en de voorschotwaarborg vormen voor de financiën van het interventiebureau of van de Gemeenschap een vrijwel absolute bescherming en terzelfder tijd een zeer reële financiële dreiging voor de leverancier. Voor de verzekeringen en de inschrijvingswaarborg liggen de zaken daarentegen heel anders.

4.36. De verzekeringen beschermen — min of meer — de belangen van de verzekerde, doch vormen geen aanmoediging voor de inschrijver aan wie gegund is. Dit is één van de zwakke punten in vergelijking met de waarborgen. Omgekeerd is de inschrijvingswaarborg slechts bedoeld als een aanmoediging voor de inschrijver, en vervolgens voor de leverancier, om zijn verplichtingen na te komen, doch daar deze waarborg slechts een klein percentage van de totale waarde van de levering vormt, heeft deze in tegenstelling tot de andere waarborgen niet het effect dat de financiële inzet van de steun wordt beschermd.

Omvang van de financiële aansprakelijkheid en omschrijving van de verplichtingen

4.37. Theoretisch is de financiële aansprakelijkheid een absoluut wapen: indien de ondernemer niet conform de overeenkomst presteert, kan de Gemeenschap hem een sanctie opleggen door hem de betaling geheel of gedeeltelijk te weigeren. Deze garantie omvat twee stadia. Eerst moet de gebrekkige prestatie opnieuw worden verricht (zie paragraaf 4.6). De goederen waarvoor de kwaliteitscontroles negatief uitvielen, moeten worden afgewezen. De mankerende hoeveelheid moet worden aangevuld. In het tweede stadium kunnen, wanneer de leverancier nog steeds in gebreke blijft, financiële sancties worden toegepast (niet-betaling, inhouding van de waarborgen).

4.38. In de praktijk functioneert dit systeem zeer slecht. Enerzijds wordt niet systematisch geëist dat de actie opnieuw wordt verricht. Op alle geboekstaafde gebrekkige leveringen heeft de leverancier slechts in twee gevallen de geconstateerde fouten in natura gecorrigeerd. Eén van deze gevallen betrof de frauduleuze boterlevering aan Bangladesh. Anderzijds worden zelden financiële sancties opgelegd en hun aantal komt bij lange na niet overeen met de talrijke gevallen waarin slechte kwaliteit werd geconstateerd. Dat het systeem slecht functioneert heeft twee belangrijke oorzaken. De eerste houdt verband met de onachtzaamheid van de begunstigden van de garanties zelf. Maar de andere houdt verband met de gebrekkige omschrijving van de verplichtingen van de ondernemer.

Vaak beroept de rechthebbende zich niet op de garantie

4.39. Interventiebureaus aanvaarden leveringen hoewel deze niet conform de voorschriften zijn. Ofwel verklaart het interventiebureau de levering conform, ofschoon dat

niet het geval is, zoals met de in 1983 aan Mozambique geleverde 15 000 ton maïs, ofwel vindt de verscheping van de goederen plaats ondanks de constatering van non-conformiteit. Dit was het geval met 5 000 ton zachte tarwe die in het kader van het programma 1980 naar Benin werden gezonden, ondanks de verklaringen van non-conformiteit. Dit gold ook voor de in 1983 aan Tunesië geleverde 1 000 ton magere-melkpoeder: in dit laatste geval was de non-conformiteitsverklaring ontvangen na de verscheping (zie paragraaf 3.37).

4.40. De begunstigden laten herhaaldelijk na gebruik te maken van het in de voorschriften verleende recht deel te nemen aan de controles bij de verscheping of deze aan te vragen en om in dit stadium de overname te weigeren. En even zo vaak dienen zij geen officiële klacht in ondanks het feit dat na aankomst van de goederen op de plaats van bestemming wordt geconstateerd dat de kwaliteit slecht is, en doen zij zelfs geen beroep op de verzekeraars. Zij komen niet snel met kritiek op de kwaliteit van een schenking. Zij voeren zelfs niet altijd een systematische controle uit bij aankomst van de goederen. Tijdens een controlebezoek van de Kamer aan Ghana in januari 1985, hadden de Ghanese autoriteiten nog geen enkele klacht bij de verzekeraars ingediend wegens het verlies van in totaal 300 ton rijst op twee in het kader van het programma 1983 toegekende partijen die al verscheidene maanden eerder waren gearriveerd. De delegatie van de Commissie ter plaatse had niet gereageerd. De Tanzaniaanse autoriteiten, die in 1980 en 1981 werden geconfronteerd met verliezen aan graan, melkpoeder en butteroil, dienden hun klacht niet in bij de verzekeraars, maar bij de Commissie.

4.41. Wanneer de verzekering, in het gunstigste geval, al een bedrag uitkeert, dient dit ook nog te worden gebruikt ter vervanging van de beschadigde of verloren gegane goederen. Aan deze verplichting zou in alle leveringsovereenkomsten moeten worden herinnerd. Een NGO in Indonesië die een schadeloosstelling had ontvangen, heeft in 1984 van de Commissie toestemming gekregen deze te gebruiken voor het organiseren van een symposium waarin van gedachten werd gewisseld over een beter gebruik van de voedselhulp.

4.42. Toegegeven moet worden dat zelfs de dreiging met de zwaarste financiële sancties sommige bijzonder halsstarre leveranciers niet altijd doet zwichten. Deze dreiging bestond voor de 1 500 ton magere-melkpoeder die in december 1981 aan China moesten worden geleverd, uit meer dan 1 284 000 ECU. De leverancier heeft niettemin geweigerd zijn contract uit te voeren. Doch voor dit soort extreme gevallen beschikt men nog over een laatste wapen: de intrekking van de erkenning. In casu is hiervan geen gebruik gemaakt. Voor zover de Kamer bekend, is dit ook nog nooit voorgekomen.

De verplichtingen van de ondernemer zijn niet strikt genoeg

Toleranties inzake het gewicht

4.43. De tolerantie inzake het tonnage van granen is, naar gelang van het geval, voor los graan 2 % bij de verscheping

en 5 % in de leveringsovereenkomsten bij de formule „franco-bestemming”. Voor een partij van 5 000 ton in zakken (gebruikelijke hoeveelheid) wordt op de plaats van bestemming een manco van 250 ton getolereerd, ofwel 5 000 zakken van 50 kilogram. Deze toleranties bevoordelen de leverancier ten onrechte. De leveranciers worden weliswaar slechts betaald voor de daadwerkelijk geleverde hoeveelheden, doch wanneer de manco's binnen de door de Gemeenschap toegestane grenzen blijven, wordt de leverancier geacht zijn contract correct te hebben uitgevoerd. De toewijzing van de hulp, en dus het programma, worden geacht te zijn uitgevoerd in de hoeveelheid die werd vastgesteld en toegezegd. Bij de verscheping zou de tolerantie zo klein mogelijk moeten zijn. De leverancier zou desnoods kunnen worden verzocht het manco aan te vullen. Bij aankomst op de plaats van bestemming zou de tolerantie duidelijk lager moeten zijn dan de huidige, aangezien de vervoersomstandigheden een verhoging van het vochtgehalte en dus een gewichtstoename veroorzaken.

Geval waarin de leverancier van zijn verplichtingen wordt ontslagen

4.44. De verplichting om de hulpactie uit te voeren kent twee uitzonderingen die niet allebei even gegrond zijn:

- (i) de eerste valt te verdedigen. De leverancier wordt van zijn verplichtingen ontslagen wanneer de begunstigde de levering op de gestelde voorwaarden onmogelijk heeft gemaakt. Deze uitzondering dient echter ongetwijfeld te worden genuanceerd. In veel gevallen blijft de levering onder min of meer gewijzigde voorwaarden mogelijk, al is het dan op kosten van de begunstigde;
- (ii) de tweede uitzondering dient kritisch te worden bezien; deze betreft de overmacht. Met een ruime interpretatie van dit begrip zou men ook normaliter door de verzekeringen gedekte situaties daartoe kunnen rekenen. De Commissie tracht een beroep op overmacht weliswaar steeds te verwerpen wanneer een risico op redelijke wijze door een verzekering kan worden gedekt, doch in de reglementering zelf zou het in een dergelijk geval formeel moeten zijn uitgesloten.

Leemten in de voorschriften betreffende de verplichting, de actie opnieuw te verrichten

4.45. Bij de melkprodukten bestaat er slechts een formele verplichting tot vervanging of aanvulling wanneer de controle wordt uitgevoerd op verzoek van de begunstigde; wanneer dit geschiedt op initiatief van het interventiebureau bestaat de verplichting niet. Voor een cif-levering, waarbij het zeevervoer ten laste van de leverancier komt, wordt alleen voor melkprodukten bepaald: „Indien het oorspronkelijk geplande transport niet of slecht wordt uitgevoerd, neemt degene aan wie is gegund, op verzoek van de begunstigde, alle maatregelen die voor het vervoer van de goederen nodig zijn, inclusief het reserveren van vrachtruimte”.

Verplichting om welomschreven handelingen te verrichten of resultaatsverbintenis

4.46. Aan de verplichting limitatief opgesomde prestaties te verrichten, kleeft een groot bezwaar: in de meeste gevallen kan het slachtoffer van een gebrekkige prestatie geen schadevergoeding krijgen omdat hij het bewijs niet kan leveren dat het gebrek betrekking had op één van de voorgeschreven prestaties.

4.47. Het meest overtuigende voorbeeld van deze tekortkoming is dat van de verzekering van de goederen tijdens het zeevervoer in geval van een cif-levering. Volgens de verordeningen moet de verzekering alle vervoersrisico's dekken. Om schadevergoeding te kunnen krijgen, moet de begunstigde dus een oorzakelijk verband aantonen tussen de geleden schade en een incident tijdens het vervoer, hetgeen vaak moeilijkheden zal opleveren omdat het vervoersbedrijf zeker niet geneigd is melding te maken van onhandigheden of ongelukken gedurende de tijd dat het voor de goederen verantwoordelijk was.

4.48. Anderzijds is het niet juist dat de polissen alle vervoersrisico's dekken. Toen er bij aankomst op de plaats van bestemming op een partij tarwe 23 ton bleken te ontbreken, ontdekte de Commissie dat de leveranciers in Frankrijk nooit de manco's verzekerden. Het document „INCOTERMS” inzake de leveringsformules, uitgebracht door de Internationale Kamer van Koophandel te Parijs sluit, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, dekking van „risico's van diefstal, plundering, lekkage, breuk, versplintering, condensatie in het ruim, contact met andere goederen” die worden beschouwd als „speciale risico's” uit. De leveranciers geven, gezien de prijs van ruimere clausules, de voorkeur aan deze restrictieve standaardpolissen. En men moet toegeven dat een dekking van al deze speciale risico's zeer kostbaar zou zijn. De verordeningen zelf bevatten weliswaar enerzijds de bepaling dat alle vervoersrisico's moeten worden gedekt, doch schijnen anderzijds de mogelijkheid van een mildere interpretatie open te laten door in hun considerans te verwijzen naar de wil van de Gemeenschap zich meer te conformeren aan de in het document „INCOTERMS” omschreven handelspraktijken.

4.49. Bij een fob- en vooral bij een cif-levering is het door de verdeling van de verplichtingen tussen interventiebureau, leverancier en reder voor de begunstigde meestal onmogelijk om schadevergoeding te verkrijgen voor een bij het lossen geconstateerde vaststaande schade, omdat hij niet met zekerheid kan zeggen door welke van deze drie partijen de fout of de fraude is begaan. Het geval van de in 1983 aan Mozambique geleverde 15 000 ton maïs die manco's vertoonden en ongeschikt waren voor consumptie, is in dit opzicht typerend. De verzekeringsmaatschappij en het interventiebureau zijn er in geslaagd zich vrij te pleiten en de leverancier is in afwachting van de resultaten van een sinds november 1984 in de Lid-Staat lopende enquête het voordeel van de twijfel gegund. Bij een reeks gebrekkige leveringen van hetzelfde produkt aan diverse landen in 1985 deden zich dezelfde problemen voor. Zelfs indien het een slecht uitgevoerde „franco-bestemming”-levering betreft

is het, bij gebrek aan een ad hoc procedure (zie paragraaf 3.40), zeer onwaarschijnlijk dat een reactie van de begunstigde tot vervanging van de goederen zou hebben geleid. Ook in dit geval stuit de begunstigde op de moeilijkheid dat hij het bewijs moet leveren en nauwkeurig moet aangeven waar de verantwoordelijkheid lag.

4.50. De Gemeenschap zal niet uit deze problemen komen als de bewijslast niet wordt omgekeerd. Er kan alleen iets worden bereikt indien een enkele contractant een resultaatverbintenis wordt opgelegd, waarbij de momenteel bestaande juridische uitwegen, met uitzondering van het geval van overmacht, dat op de meest strikte wijze moet worden afgebakend, al van te voren zijn afgesneden.

Garantie van de Gemeenschap: de laatste of de eerste?

4.51. Moet de Gemeenschap, krachtens de met de begunstigde ondertekende overeenkomst, garant staan voor een conforme levering, in geval van gebreken aanvaarden dat zij de noodzakelijke vervanging of aanvulling van de goederen moet verzorgen en bereid zijn de financiële consequenties te dragen indien geen enkele van de andere garanties kan worden ingeroepen?

4.52. Tot voor kort stelde de Commissie de vergoeding van de door de begunstigde geleden schade afhankelijk van het bewijs dat een ondernemer, aangewezen voor de uitvoering van de hulpactie, in gebreke was gebleven, waarbij zij zichzelf aan de verantwoordelijkheid onttrok. In het geval van de 15 000 ton maïs voor Mozambique heeft de Commissie de vergoeding van de schade opgeschort om te bezien of eventueel de leverancier of de verzekeraar verantwoordelijk was. In een brief aan de autoriteiten van Mozambique schrijft zij: „Daar deze (de verantwoordelijkheid van de leverancier) in het spel is, zal de Commissie alles in het werk stellen om vergoeding te verkrijgen van de door uw land geleden schade, doch hiertoe kan pas worden overgegaan wanneer bekend is welke maatregelen de verzekeraars zullen nemen, naar aanleiding van een beroep dat alleen de begunstigde van de hulp kan instellen”. Aldus wordt een eventuele directe schadevergoeding door de Commissie niet overwogen. Deze zou echter des te raadzamer zijn geweest daar het in de leveringsovereenkomst met de begunstigde overeengekomen leverantiestadium de loshaven was en de risico's pas in deze haven op de begunstigde zouden overgaan en niet in de haven van verscheping zoals de rest van de brief doet vermoeden; deze brief is ongetwijfeld gebaseerd op de verordening tot beschikbaarstelling, die op dit punt strijdig is met de overeenkomst. Het Directoraat-generaal Ontwikkeling heeft na raadpleging van de juridische dienst nog een moment overwogen, om 5 000 ton — beschouwd als een billijke schatting van de geleden schade — te vervangen, doch vervolgens heeft het het advies van het Directoraat-generaal Landbouw opgevolgd dat suggereerde het resultaat af te wachten van een tegen Frankrijk ingestelde inbreukprocedure. Aangezien dit onderzoek nooit is afgesloten, is de vervanging mettertijd steeds onwaarschijnlijker geworden.

4.53. Voor de in november 1983 aan Tunesië geleverde, gebreken vertonende melkproducten, zal de Gemeenschap

dit land alleen een compensatie verlenen indien de bij de Lid-Staat aangevraagde enquête aantoonde dat de verantwoordelijkheid bij de leverancier of bij het interventiebureau ligt. De diensten van de Commissie gaan er namelijk van uit „dat de goederen alleen kunnen worden vervangen indien duidelijk is vastgesteld dat de produkten op het moment van de verscheping niet aan de vereiste kwaliteit voldeden en dat de verantwoordelijkheid daarvoor of bij de leverancier, of bij de betrokken instanties ligt”. Dat de kwaliteit bij de verscheping al slecht was, is inmiddels bewezen. En met de andere voorwaarde wordt de verantwoordelijkheid van de Commissie uitgesloten. Laatstgenoemde heeft de begunstigde echter toestemming verleend geen tegenwaardefondsen voor het beschadigde gedeelte van een partij melkpoeder te betalen. Doch met deze vrijstelling kan de geleden schade uiteraard niet worden vergoed.

4.54. De Commissie is wellicht bezig haar standpunten te herzien. In de zaak van de aan Mozambique toegewezen maïs werd in het advies van de juridische dienst van de Commissie van 6 februari 1985 voor het eerst duidelijk het beginsel aanvaard dat de Gemeenschap rechtstreeks verantwoordelijk is voor gebrekkige leveringen. Hier volgen de belangrijkste passages van dit advies:

„Het lijkt wel vast te staan dat de Gemeenschap in zoverre niet voldaan heeft aan haar verplichtingen voortvloeiend uit haar briefwisseling met Mozambique, waarin zij zich verbond tot een cif-levering van 15 000 ton maïs, dat een groot deel van deze levering ongeschikt bleek voor menselijke consumptie. Aangezien de begunstigde geen enkele fout lijkt te kunnen worden verweten uit hoofde waarvan de verantwoordelijkheid van de Gemeenschap kan worden beperkt of opgeheven, is laatstgenoemde verplicht tot nalevering van de hoeveelheden die niet voor menselijke consumptie konden worden gebruikt”.

Volgens de juridische dienst kan dus alleen een fout van de begunstigde die de overeenkomst mede ondertekend heeft, de verantwoordelijkheid van de Gemeenschap eventueel beperken. Er wordt daarentegen geen enkele voorwaarde gesteld inzake de eventuele verantwoordelijkheid van een ondernemer-leverancier of interventiebureau. De Commissie heeft onlangs, klaarblijkelijk op grond van dit beginsel, besloten tot vervanging van de via het WVP aan Marokko geleverde 240 ton butteroil en een partij harde tarwe die gebreken vertoonden. Dit besluit werd genomen voordat de conclusies binnen waren van de enquête tot vaststelling van de verantwoordelijkheden.

5. ENKELE IDEEËN VOOR EEN HERZIENING VAN HET SYSTEEM

Vergemakkelijking en versnelling van de procedures

Vereenvoudiging van de ingewikkelde politieke structuur bij de voedselhulp

5.1. Voedselhulp raakt zowel het ontwikkelingsbeleid als het gemeenschappelijk landbouwbeleid en vergt nauwgezet toezicht door de Lid-Staten en de Raad wegens haar

politieke implicaties. De Lid-Staten hebben hetzij rechtstreeks, hetzij via de Raad voorzieningen getroffen om vier maal bemoeienis te hebben met de procedure voor het beheer van voedselhulp (als begrotingsautoriteit, daarna via de jaarlijkse verordening tot vaststelling van de hoeveelheden, vervolgens via het comité voor voedselhulp voor iedere toewijzing en tenslotte voor elke beschikbaarstelling via een comité van beheer). Niettemin zou het mogelijk moeten zijn het aantal etappes van de procedure en dat van degenen die optreden in iedere etappe te verminderen.

Aansluiting zoeken bij de bestaande procedures die het eenvoudigst zijn

De driehoeksoperaties

5.2. Een driehoeksoperatie is een hulpactie waarvoor de goederen niet in Europa beschikbaar worden gesteld maar in een land dat, zo mogelijk, behoort tot hetzelfde geografisch gebied als het begunstigde land. Het enige beheer- en betaalorgaan is het Directoraat-generaal Ontwikkeling dat de contracten sluit of de instanties uitzoekt die daarmee worden belast (NGO's, delegaties van de Commissie ter plaatse). De Raad behoudt zijn controlebevoegdheid via het comité voedselhulp. Het Directoraat-generaal Landbouw en de interventiebureaus spelen geen enkele rol, want de als hulpgoederen geleverde produkten zijn niet van oorsprong uit de EEG.

De hulp in de vorm van oliehoudende produkten

5.3. De interventiebureaus staan buiten spel. Het Directoraat-generaal Landbouw sluit zelf de contracten via een in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakte inschrijvingsprocedure. Het Directoraat-generaal Ontwikkeling verzorgt de betalingen aan de leveranciers. Toch blijft de band met het gemeenschappelijk landbouwbeleid behouden wanneer naar het voorbeeld van de „traditionele produkten” (granen en zuivelprodukten) voorzien is in de verplichting de goederen op de Europese markt aan te kopen, hetgeen, op enkele zeldzame uitzonderingen na, de regel is. De Raad behoudt een toezichthoudende bevoegdheid via het comité voedselhulp.

De spoedhulp (artikelen 950 van de begroting en 137 van de Tweede Overeenkomst van Lomé)

5.4. Deze wordt uitsluitend beheerd door het Directoraat-generaal Ontwikkeling dat de leveranciers aanwijst en de leveranties betaalt. De band met het gemeenschappelijk landbouwbeleid is niet verbroken wegens de meestal gehandhaafde verplichting dat de goederen op de Europese markt moeten worden aangekocht. De leveranciers ontvangen dan de restitutie volgens de normale weg en zij dienen hun offertes in onder „aftrek van restitutie”. Deze vormen van hulp zijn niet aan goedkeuring van enig comité onderworpen. Deze procedure is vaak gebezigd in het kader van

plannen voor spoedhulp ter bestrijding van de hongersnood in Afrika en heeft positieve resultaten opgeleverd (zie het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 1985, paragraaf 10.3).

Suggesties voor een herziening

5.5. De hiervoor genoemde voorbeelden zijn een indicatie dat het mogelijk moet zijn snellere procedures te bedenken die goed gecoördineerd zijn met de mechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en, met behoud van de bevoegdheden van de Raad, door middel van afdoende controle te verzekeren dat de specifieke doelstellingen van de voedselhulp in acht worden genomen.

5.6. De raadpleging van de Lid-Staten zou in één keer kunnen geschieden. Deze oplossing, die veel praktischer is dan de opeenvolgende raadplegingen die thans plaatsvinden, zou geenszins afbreuk doen aan het interinstitutionele evenwicht, maar zou slechts vereisen dat tegelijkertijd wordt beslist over het principe van de toekenning en over de wijze van beschikbaarstelling van de betrokken goederen. Sinds 1982 gaat de werkwijze van de Commissie in de richting van de voorgestelde oplossing, daar zij naar gelang van de gewenste leveringsperiodes haar toewijzingsbesluiten indeelt, zodat deze slechts kort aan het begin van de beschikbaarstelling voorafgaan.

5.7. Tegelijkertijd zou het natuurlijk nodig zijn dat de jaarlijkse informatie bij de begunstigde Staten naar hun behoeften aan hulp niet al te veel tijd in beslag neemt. De herziening van 1982 zou het ook mogelijk moeten maken om tijdens één enkele beraadslaging per land besprekingen te houden over de te leveren hoeveelheden en te onderhandelen over de wijze van levering (juiste aard en kenmerken van het produkt, leveringsformule, gratis verspreiding of verkoop, begunstigde bevolking, precieze periode van levering, gebruik van de tegenwaardefondsen enz.).

5.8. Wat betreft de coördinatie met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, gaat het vooral om de oorsprong van het produkt, die in het algemeen Europees moet zijn. Deze oorsprong zou voldoende gegarandeerd kunnen worden door dwingende voorschriften.

5.9. Op de voedselhulp zou het voor het EOGFL-Garantie kenmerkende systeem van periodieke voorschotten aan de Lid-Staten, die pas lange tijd nadat de uitgaven zijn gedaan worden verevend, niet mogen worden toegepast. Tegenover specifieke behoeften dient een specifiek beheersysteem te staan. De leverancier van het produkt en de ondernemer die belast is met het vervoer en de levering aan de begunstigde, die verschillende personen kunnen zijn of slechts één, zouden pas moeten worden betaald na geleverde prestatie zoals dat voor overheidsopdrachten gebruikelijk is, ook al zouden dan gepaste aanbestedingen moeten worden gedaan die na de levering worden verrekend.

5.10. Het zou zelfs interessant zijn, een schema in overweging te nemen waarin de ondernemer, en hij alleen, rechtstreeks door de Commissie onder aftrek van de restitutie

tie wordt betaald na toezending van de stukken die aantonen dat de goederen die deze zelf op de communautaire markt of bij de interventiebureaus heeft opgekocht, uitgevoerd zijn en op hun plaats van bestemming zijn aangekomen. Een dergelijk schema zou de betrokken ondernemer ertoe aanzetten, zich zelf van de kwaliteit van de produkten te vergewissen, omdat in een kwaliteitscontrole bij de aflevering is voorzien.

5.11. Het beheer van zo'n systeem zou de Commissie in eigen hand kunnen houden of kunnen delegeren aan lasthebbers wier verplichtingen duidelijk zouden moeten worden omschreven. Deze lasthebbers zouden, maar niet noodzakelijkerwijs, de interventiebureaus kunnen zijn, die overigens steeds wanneer besloten zou worden om de interventievoorraden aan te spreken hun hoedanigheid van leverancier zouden behouden.

Het op elkaar afstemmen van de beheerdocumenten

5.12. De begunstigde kent slechts de leveringsovereenkomst en wordt niet geacht de vaste voorschriften inzake de beschikbaarstelling of de bijzondere leveringsverordening te kennen. Omgekeerd zijn het interventiebureau en de leveranciers wel onderworpen aan de communautaire voorschriften die zij geacht worden toe te passen, maar kennen zij niet de met de begunstigde gesloten leveringsovereenkomst. Soms blijken deze beide soorten documenten, die door verschillende diensten worden opgesteld, met elkaar in tegenspraak te zijn.

5.13. De meest voor de hand liggende oplossing is dat men tracht te komen tot één enkele tekst die voor een zeer groot deel zowel de leveringsovereenkomst als de verordening betreffende de beschikbaarstelling bestrijkt. Het verzoek tot beschikbaarstelling zou dan kunnen worden beperkt tot het toezenden van deze gemeenschappelijke tekst.

5.14. Dit gemeenschappelijk document is te meer het overwegen waard omdat de procedures sneller zouden verlopen. Een van de grootste obstakels die thans een dergelijk voorstel in de weg staan is namelijk dat sommige bepalingen die in de verordening betreffende de beschikbaarstelling voorkomen nog niet zijn vastgesteld wanneer de leveringsovereenkomst wordt gesloten. Maar dit obstakel zou verdwijnen indien deze verrichtingen korter op elkaar zouden volgen of zelfs gelijktijdig zouden geschieden.

Een betere omschrijving van de controles en de verantwoordelijkheden

Het volgen van de uitvoering is onontbeerlijk, ongeacht of er al dan niet een juridische verantwoordelijkheid is

5.15. Het ontbreken van juridische verantwoordelijkheid van de Gemeenschap na het stadium tot waar zij een verrichting financiert, betekent niet dat zij zich niet hoeft te

bekommeren om wat er na dit stadium geschiedt. Zoals de Gemeenschap zich bij een ontwikkelingsproject ertoe verplicht, het functioneren ervan lang na beëindiging van haar financiële bemoeienis of haar technische bijstand te blijven volgen, zo ook zou zij de uitvoering van elke voedselhulpactie moeten blijven volgen tot het eindstadium van de verdeling, ongeacht het moment waarop haar financiële bemoeienis eindigt. De Gemeenschap zou geen hulpacties mogen financieren zonder zich ervan te vergewissen dat deze aan hun doelstelling beantwoorden.

De noodzaak van verschillende controles in de diverse uitvoeringsstadia van de hulpactie

5.16. Al naar gelang van de aard van de rechtsvoorschriften die de betrekkingen tussen de Gemeenschap, de begunstigde en de verschillende bij de voedselhulp betrokken ondernemingen beheersen, kan de omschrijving van de respectieve verantwoordelijkheden verschillend zijn, maar de noodzaak, controles uit te voeren, blijft dezelfde, want deze is verbonden met de fysieke risico's waaraan de goederen tijdens deze of gene fase (vervoer, opslag, belading, overslag) blootstaan en met de risico's van fraude die zich bij de uitvoering van iedere levering, ongeacht de leverancier, voordoen. Hoe het systeem van de omschrijving van de verantwoordelijkheden ook is opgezet, de fasen zijn steeds dezelfde: vervaardiging van het produkt, verscheping, lossing, aankomst op de plaats van bestemming. In alle gevallen dienen in deze verschillende stadia controles te worden uitgevoerd. Wat betreft de controle bij de lossing, die absoluut noodzakelijk is, deze zou betrekking moeten hebben op alle fysieke kenmerken van de levering (hoeveelheid, kwaliteit, verpakking). De Gemeenschap zou deze controle niet alleen moeten voorschrijven maar ook financieren en zich ervan vergewissen dat de controle wordt uitgevoerd en doeltreffend is. Er zij op gewezen dat sommige nationale voedselhulpacties aan een dubbele controle worden onderworpen, namelijk bij de verscheping en bij de lossing, en aan een contradictoire procedure voor de officiële inontvangstneming tijdens de aankomst op de plaats van bestemming; de verschillende partijen worden daartoe bij de lossing en op de plaats van bestemming gewaarschuwd op initiatief van de diplomatieke missies ter plaatse.

Zonder nauwkeurige omschrijving van de verantwoordelijkheden hebben de beste controles geen enkel nut

5.17. De controles hebben pas zin als zij het mechanisme van duidelijk omschreven verantwoordelijkheden op gang brengen. Zo blijft het bewijs dat een levering gebrekkig is zonder uitwerking indien het slachtoffer van de gebrekkige levering niet over het rechtsmiddel beschikt om zijn klacht geldend te maken tegen de verzekering, de leverancier, het interventiebureau of ook de Gemeenschap. De hiervoor gegeven voorbeelden tonen aan dat het huidige systeem niet steeds deze rechtsbescherming verschaft.

Meer overeenkomsten sluiten die voorzien in een resultaatsverbintenis

5.18. Steeds wanneer dat mogelijk is, dienen de leveranciers van de voedselhulp te worden onderworpen aan een resultaatsverbintenis die elke ontsnappingsmogelijkheid, zoals het ten onrechte aanvöeren van overmacht, en elke prijsverhoging, zoals hogere uitgaven die niet in de overeenkomst zijn voorzien, uitsluiten. Daartoe zou de leverancier verzekeringscontracten moeten afsluiten en effectueren die hem in staat stellen deze resultaatsverbintenis na te komen.

5.19. De doelstelling zou moeten zijn, zo vaak mogelijk overeenkomsten aan te gaan met een enkele contractpartner, die voor de uitvoering van de voedselhulpactie verantwoordelijk is vanaf het verschaffen van de goederen tot de levering op de plaats van bestemming. Zo'n systeem van één enkele verantwoordelijke sluit allesbehalve de inschakeling van onderaannemers uit, op voorwaarde dat de onderaannemingscontracten alleen maar rechtsgevolgen hebben voor de leverancier en zijn onderaannemers. Deze formule zou de door de Gemeenschap gedragen directe lasten enigszins verhogen, maar zij zou tussentijdse controles overbodig maken en vooral de kansen op een goede einduitvoering van de actie vergroten, hetgeen op zich reeds een bron van besparingen is. In elk geval loopt een land bepaalde risico's wanneer het voedselhulp ontvangt die slechts tot het fob-stadium is gefinancierd. Dat veronderstelt dus dat het in staat is vanaf de Europese haven alle verantwoordelijkheid te dragen. Kortom, de voorgestelde oplossing biedt een dubbel voordeel: er zou slechts één overeenkomst per voedselhulpactie nodig zijn; de leverancier zou volledig verantwoordelijk blijven totdat alle prestaties die via de met hem gesloten overeenkomst zijn gefinancierd, volledig zijn verricht.

5.20. Het is echter duidelijk dat in dit systeem enkele veiligheidskleppen zouden moeten worden ingebouwd:

- (a) in de eerste plaats zou, ook bij één enkele contractpartner, de aan hem toegekende vrijheid bij de keuze van de middelen om de overeenkomst uit te voeren geen hindernis mogen vormen voor een informatiesysteem bij de Commissie, waardoor deze laatste in staat is steeds in te grijpen wanneer zij het gevoel zou hebben dat er ernstig gevaar bestaat dat de communautaire voedselhulp niet ongeschonden op de plaats van bestemming aankomt. Om te hoge kosten te vermijden zou het ook mogelijk moeten zijn, bij de indiening van de offertes en vervolgens bij de indiening van de bewijsstukken ter verkrijging van de betaling, van de leveranciers te verlangen dat zij gedetailleerde gegevens verstrekken over de verschillende bestanddelen van de overeenkomst (kosten van intern transport, vervoerkosten, verzekeringskosten, enz);
- (b) indien anderzijds de uitvoeringsvoorwaarden van de hulpactie, met name de moeilijkheid om een leverancier te vinden en het gebrek aan concurrentie, onmogelijk zouden maken één enkele firma in te schakelen,

zou het mogelijk moeten zijn de voedselhulpactie op te splitsen in zoveel overeenkomsten als noodzakelijk is. De Commissie zou dan doeltreffend moeten zorgen voor het volgen van zulke acties waarbij van nature de behoefte aan coördinatie en rechtstreekse bemoeienis het grootst is.

De invoering van een contradictoire procedure van inontvangstneming waarvan de betaling aan de leverancier afhankelijk is gesteld

5.21. Er is geen enkele geldige reden dat een procedure die de Gemeenschap heeft weten in te stellen voor andere gebieden waarop zij financiële bemoeienis heeft, niet zou worden toegepast op de voedselhulpacties die evenals andere acties bestaan in leveringen van goederen. Zo voorzien de „Algemene regels voor inschrijvingen betreffende overeenkomsten inzake leveringen” bijvoorbeeld in een procedure voor de inontvangstneming, die in het algemeen op de plaats van bestemming plaatsvindt. De Commissie kan worden vertegenwoordigd bij deze procedure die in geval van gebrekkige uitvoering van de prestaties financiële sancties inhoudt. Op dezelfde wijze zou op de voedselhulpacties systematisch een contradictoire procedure voor de inontvangstneming moeten worden toegepast zodra het stadium bereikt is waarna elke verantwoordelijkheid van de leverancier ophoudt. De betaling en het vrijgeven van de waarborgen zou natuurlijk streng afhankelijk moeten worden gesteld van de in het kader van deze procedure verleende kwijting.

Herziening van de opzet van de verzekeringspolissen

5.22. De verzekering zou zo veel mogelijk moeten losstaan van de omstandigheden en onvoorziene gebeurtenissen tijdens het vervoer en bij voorkeur alleen gebonden moeten zijn aan de goederen zelf; de uiterste consequentie hiervan zou zijn dat de goederen verzekerd worden en niet de vervoersactiviteit.

5.23. De aanwijzing van de begunstigde in de polis zou moeten worden herzien. Dat deze begunstigde degene is waarvoor de voedselhulp is bestemd, is waarschijnlijk niet de beste oplossing. Het zou de voorkeur verdienen dat dit de leverancier is, mits vooraf zijn verantwoordelijkheid wordt uitgebreid of, beter nog, de Gemeenschap zelf, die krachtens de leveringsovereenkomst de eerste belanghebbende is bij een goede uitvoering van de hulpactie. De eventuele verzekeringsuitkering zou het dan mogelijk maken dat ondanks het ontbreken van begrotingskredieten waarmee dezelfde voedselhulptoewijzing een tweede maal kan worden gefinancierd, de ontbrekende leverantie vervangen wordt door een andere.

5.24. Steeds wanneer dat mogelijk is, moet aan een garantie die verwerkt is in de betalingscondities (inhouding voor garantie, het stellen van een bankgarantie) de voorkeur worden gegeven boven de garantie die een verzekeringspolis biedt. De verzekeringsmaatschappijen hebben soms

immers de neiging tot uitbreiding van het aantal juridische motieven op grond waarvan zij zich aan hun verplichting tot vergoeding onttrekken. Het vrijgeven van de waarborgsommen en inhoudingen zou afhankelijk moeten worden gesteld van de instemming van een communautaire instantie, die in de meeste gevallen de gedelegeerde van de Commissie is in het land dat de voedselhulp ontvangt. Deze oplossing zou goed aansluiten bij de invoering van de in paragraaf 5.21 voorgestelde contradictoire procedure voor de inontvangstneming.

6. CONCLUSIE

6.1. Uit de analyse van de Kamer blijkt dat het overgrote deel van de hier aangestipte problemen voortspuit uit de buitensporige ingewikkeldheid van de verordeningen en praktijken betreffende de normen, de verantwoordelijkheden en de garanties op het gebied van de voedselhulp. In het onderhavige verslag heeft de Kamer verschillende aanbevelingen gedaan waarin rekening gehouden wordt met de huidige spreiding van de verantwoordelijkheden. Zij vraagt zich echter af of het bij voorrang toepassen van eenvoudige, ondubbelzinnige procedures niet een eerste aanzet zou kunnen zijn tot een nog doeltreffender oplossing.

6.2. Of de overeenkomsten worden aangegaan met een enkele contractpartner — hetgeen geleidelijk de regel zou moeten worden, met name indien de ervaring zou uitwijzen dat zich voldoende firma's aanbieden die in staat zijn dergelijke acties tot een goed einde te brengen — dan wel of deze overeenkomsten opgesplitst worden — waaraan te denken valt ingeval een voedselhulpactie een versterkt toezicht vergt — de procedures zouden als gemeenschappelijke

noemer moeten hebben dat resultaatsverbintenissen worden opgelegd die gedekt worden door waarborgen omtrent de nakoming, die vrijgegeven worden op basis van de in de plaats van bestemming (of in de plaats van overgang naar een volgende fase, in geval van een opgesplitste overeenkomst) uitgevoerde eindcontroles waaraan een vertegenwoordiger van de Gemeenschap deelneemt.

6.3. Onverschilling voor welke oplossing wordt gekozen, zij zal een prijs hebben:

- (a) het veelvuldiger overgaan tot leveringen „franco-bestemming” enerzijds en het afsluiten van contracten met een enkele partner anderzijds zullen heel vaak duurder uitvallen dan de leveringen fob of cif die thans het meest gangbaar zijn. Maar de ervaring heeft geleerd dat de poging van de Commissie om de leveringsstadia van de voedselhulp af te stemmen op de handelscondities van fob-leveringen en vooral van cif-leveringen op een mislukking is uitgelopen. Deze praktijken zijn doeltreffend in het kader van de handel economie, waarin verkoper en koper in beginsel met gelijke wapens tegenover elkaar staan, en waarin de tweede de middelen heeft om economische sancties op het in gebreke blijven van de eerste toe te passen. Zij kunnen niet worden getransporteerd op het geval van een gift, want de begunstigde van de hulp beschikt dan niet over dezelfde sanctiemogelijkheden;
- (b) het bij uitzondering uitvoeren van gesplitste acties onder nauw toezicht van de communautaire diensten heeft slechts zin, wanneer deze laatste goed genoeg zijn ingericht om een doeltreffend beheer en toezicht te waarborgen. Ook daar houdt de gekozen oplossing in dat de thans beschikbare begrotingsmiddelen een aanpassing dienen te ondergaan.

Het onderhavige verslag is door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 8 januari 1987.

Voor de Rekenkamer

Marcel MART

President

(1) Zie de term „partij” in bijlage 3.

(2) PB nr. L 352 van 14. 12. 1982.

(3) Bijlage 2 is gewijd aan een vergelijkende analyse van deze twee verordeningen in het licht van paragraaf 2.11.

(4) PB nr. L 192 van 26. 7. 1980.

(5) PB nr. L 142 van 1. 6. 1983.

(6) Zie de omschrijving van deze termen in de verklaring van termen in bijlage 3.

(7) Zie de term „vrachtvrij aan boord” in bijlage 3.

(8) Zie de term cif in bijlage 3.

(9) Engelse afkorting voor „Bureau voor hulp en werken van de Verenigde Naties voor de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten”.

(10) PB nr. L 84 van 31. 3. 1978.

(11) Zie Speciaal Verslag nr. 2/85 van de Rekenkamer over het systeem voor de betaling van restituties bij de uitvoer van landbouwprodukten, paragraaf 3.11. PB nr. C 215 van 26. 8. 1985.

(12) Zie de termen „overnamecertificaat” en „conformiteitsverklaring” in bijlage 3.

(13) PB nr. L 43 van 15. 2. 1977.

(14) Zie de uitdrukking „levering vrij langs boord” in bijlage 3.

(15) Zie de termen cif en cif-aan land in bijlage 3.

BIJLAGE 1

Overzicht en beschrijving van de door de Kamer geconstateerde gebrekkige leveringen

INHOUD

	Blz.
A. Gebreken betreffende de geleverde hoeveelheid (of de overgedragen waarde)	26
1. Manco's bij bijzondere partijen	26
2. Bij herhaling voorkomende manco's	26
3. Niet vervangen of te laat vervangen manco's	26
4. Ten onrechte door de begunstigde gedragen financiële lasten	27
B. Gebreken betreffende de aard en de kwaliteit van het produkt	27
1. Produkt van een andere aard dan was voorgeschreven of gewenst	27
2. Onvoldoende kwaliteit die zeker of waarschijnlijk samenhangt met de keuze van het produkt	28
3. Onvoldoende kwaliteit die in de eerste plaats is toe te schrijven aan kwaliteitsverlies van het produkt tijdens het vervoer	29
C. Gebreken betreffende de verpakking van het produkt	30
1. Niet aan de behoeften aangepaste capaciteit van de verpakkingen	30
2. Kwetsbare verpakkingen, beschadigde verpakkingen	30
3. Gebreken bij de buitenverpakking en bij de behandeling van de goederen	31
4. Gebreken betreffende de opschriften op de verpakkingen	31
D. Gebreken betreffende het tijdstip en de plaats van de levering of de verdeling	32
1. Te late levering of verdeling ten opzichte van het tijdstip van het verzoek van de begunstigde	32
2. Leveringen die aankomen na de schaarsteperode	32
3. De onzekerheid over de datum van levering en de gevolgen daarvan	33
4. Kwalijke wisselwerking tussen de vertragingen bij de levering en de lokalisering van de behoeften	33

1. Van de geconstateerde gebreken hebben sommige betrekking op de geleverde kwantiteit, andere op de aard en de kwaliteit van het produkt, op de verpakking van het produkt, dan wel op de omstandigheden van tijd en plaats van de levering.

2. De in deze inventaris opgenomen gevallen van gebrekkige leveringen zijn soms van oude datum. Niettemin blijven ze alle relevant, hetzij omdat de geldende verordeningen niet zijn gewijzigd, hetzij omdat de nieuwe verordeningen het systeem van beheer en controle van de hulp niet wezenlijk hebben verbeterd.

A. Gebreken betreffende de geleverde hoeveelheid (of de overgedragen waarde)

1. Manco's bij bijzondere partijen

2. Op 50 ton butteroil, waarvan de levering in Burundi in de loop van 1982 was aangekondigd, ontbraken bij aankomst in Bujumbura 12 ton.

3. Betrekkelijk grote manco's werden in 1982 geconstateerd in het kader van een driehoekstransactie betreffende de aankoop in Senegal van gierst, die bestemd was voor Tsjaad en Niger. Volgens het jaarverslag van de gedelegeerde van de Commissie in Senegal waren deze manco's te wijten aan de „onvoldoende kwaliteit van de zakken en hun sluiting”.

4. Ten laste van het programma 1983 moest Ghana 7 935 ton langkorrelige rijst ontvangen, plus 2 760 ton van hetzelfde produkt als spoedhulp, dit alles in zakken van 50 kg. Bij aankomst van de beide leveringen werd geconstateerd dat 3 540 zakken ontbraken en 3 345 zakken leeg waren of minder gewicht hadden. In totaal ontbraken ongeveer 300 ton ofwel 2,8 % van de betrokken hoeveelheid en het verlies kon worden geraamd op 0,2 Mio ECU.

5. Ten gevolge van een storm zag de zeevervoerder die op 19 mei 1982 5 965 ton raapolie had ingeladen voor Bangladesh zich ertoe genoopt, 1 939 ton in Singapore te verkopen en slechts de rest in Bangladesh te leveren. De leverancier heeft echter op zich genomen de ontbrekende hoeveelheid na te leveren.

2. Bij herhaling voorkomende manco's

6. Bij de voedselhulpverleningen aan de Comoren worden regelmatig verliezen geconstateerd. Bij granen bedragen deze gemiddeld 10 % met uitschieters tot 25 % van de levering. Deze verliezen zijn te wijten aan het vervoer op schepen van middelmatige kwaliteit of aan overladingen die nodig zijn omdat er geen geregelde vaart op dat land bestaat en het voor zeeschepen onmogelijk is in havens van de Comoren aan te leggen.

7. Ieder jaar vallen bij de melkpoederleveringen aan Burundi verliezen van meer dan 10 % te betreuren, die kennelijk te wijten zijn aan het feit dat de verpakking onvoldoende bestand is tegen het veelvuldig omladen tijdens het vervoer.

8. Wat betreft de programma's over de periode 1977—1982 ontbraken aan de leveringen voor Ghana 496 ton melkpoeder op toewijzingen van in totaal 11 100 ton, hetgeen een verlies is van 4,5 %, en 41 ton butteroil op toewijzingen van in totaal 1 860 ton, een verlies dus van 2,2 %. Elk jaar in de betrokken periode was het raak. Deze verliezen werden geconstateerd bij de lossing, maar de officiële levering vond plaats in de laadhaven (fob).

9. In Ghana werkt de opslag van melkpoeder zonder pallets en dekzeilen bederf en diefstal in de hand.

10. In Tanzania werden de volgende verliezen geconstateerd bij de lossing: in 1980 783 ton tarwe, 95,8 ton magere-melkpoeder, 11,1 ton butteroil; in 1981 126,6 ton magere-melkpoeder. Tegen Europese prijzen was de waarde van deze verliezen meer dan 0,4 Mio ECU.

3. Niet vervangen of te laat vervangen manco's

11. In de meeste gevallen worden de manco's niet vervangen. De Kamer heeft bemerkt dat dit bepaalde partijen in het bijzonder betreft.

12. In 1981 werden via het UNHCR (Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen) aan Pakistan 15 000 ton tarwe toegewezen voor de Afghaanse vluchtelingen in dit land. Bij de lossing in Karachi van de twee schepen waarmee deze zending was vervoerd, ontbraken 33,4 ton. Daarna werden 10,1 ton „teruggevonden”. Het uiteindelijke verlies was dus 23,3 ton, ofwel een verzekerde waarde van ca. 41 400 FF (ca. 6 900 ECU). Het verliespercentage was weliswaar gering (1,6 %), maar aangezien de tarwe zich in zakken bevond was het verlies nauwkeurig vast te stellen en daarom onaanvaardbaar. Overigens waren andere zakken betreffende een veel grotere hoeveelheid beschadigd. Wat betreft de mogelijke oorzaken van dit manco zij erop gewezen dat 7 500 van de 15 000 ton waren geladen op een overjarig schip (23 jaar oud in plaats van de maximaal 15 jaar volgens de regeling inzake de beschikbaarstelling van granen). De begunstigde werd niet schadeloos gesteld omdat de verzekering het risico van manco's niet dekte, ondanks de in de regeling aan de begunstigde opgelegde verplichting een verzekeringspolis te sluiten „die alle vervoersrisico's dekt”.

13. Van de aan Zambia voor begin 1982 in het vooruitzicht gestelde 1 500 ton melkpoeder ontbraken bij aankomst te Lusaka 230 ton, ofwel 15 % en 35 ton waren beschadigd. De waarschijnlijk bij het vervoer over land in Afrika verloren gegane hoeveelheden werden niet vervangen. De manco's en beschadigingen hadden kunnen worden voorkomen indien de goederen in containers waren vervoerd.

14. Bij twee partijen langkorrelige volwitte rijst die aan Ghana werden geleverd uit hoofde van het programma 1983 werd een manco geconstateerd van 300 ton. Het verlies was, althans gedeeltelijk, aan een beschadiging van de zakken te wijten. Tijdens het bezoek ter plaatse van de Kamer in januari 1985, meer dan drie maanden, respectievelijk meer dan zeven maanden na aankomst van de partijen, hadden de Ghanese autoriteiten bij de assurantiemaatschappijen nog geen klacht ingediend. Ook de plaatselijke delegatie van de Commissie had niets ondernomen om gedaan te krijgen dat de geleden schade aan de begunstigde vergoed werd.

15. Uit hoofde van het programma 1982 werden aan Mozambique 15 000 ton maïs toegekend. Bij aankomst op de plaats van bestemming heeft de begunstigde manco's geconstateerd. De schattingen van deze manco's zijn weliswaar weinig betrouwbaar, omdat zij al naar gelang van de bron variëren van 280 tot 1 807 ton. De oorzaak daarvan kon niet worden vastgesteld, ondanks een ter plaatse door de dienst juridische zaken van de Commissie ingesteld onderzoek. Hoewel het ten gevolge van de manco's en de zeer slechte kwaliteit van de maïs (zie paragraaf 25) door Mozambique geleden verlies in totaal door de Commissie geschat werd op 5 000 ton, heeft zij deze 5 000 ton niet vervangen. De redenen

ervan zijn, dat kredieten ontbraken, dat vervanging afhankelijk werd gesteld van de aanwijzing van een aansprakelijke derde en tenslotte dat de door de Commissie op gang gebrachte onderzoeken naar de verantwoordelijkheid vastliepen, ondanks het feit dat de aansprakelijkheidskwestie wel gedeeltelijk kon worden opgelost (vaststelling van een fout van het interventiebureau). Bovendien heeft de verzekeringsmaatschappij waarbij een claim werd ingediend, verstek laten gaan.

4. Ten onrechte door de begunstigde gedragen financiële lasten

16. Een voedselhulpactie bestaat uit de financiering van een partij goederen maar ook uit de aanvoer ervan tot een overeengekomen stadium. Aan de leveringsverplichting is dus niet volledig voldaan wanneer de begunstigde bepaalde kosten van vervoer of intern transport zelf moet dragen om de goederen in het overeengekomen stadium te laten aankomen. Zo waren in de voorwaarden voor de bevrachting van de twee schepen die via het UNHCR in november 1981 15 000 ton tarwe met bestemming Pakistan hebben vervoerd (zie paragraaf 12) de loskosten niet begrepen, hetgeen de begunstigde ertoe verplichtte deze voor zijn rekening te nemen. Deze gang van zaken is in strijd met de communautaire voorschriften betreffende de tot in de loshaven gefinancierde leveringen, volgens welke de kosten van het vervoer tot en met het op de kade plaatsen van de goederen voor rekening van de leverancier komen (art. 13, sub 5 van Verordening (EEG) nr. 1974/80) ⁽¹⁾.

17. Zo heeft van het feit dat Beiroet niet behoort tot de havens waarvoor het gebruik geldt dat de loskosten in de vrachtkosten zijn opgenomen, de leverancier van een door toedoen van de UNRWA ⁽²⁾ (1983) verstrekte spoedhulp van 250 ton sojaolie aan Libanon in de vorm van een cif-leverantie hiervan geprofiteerd, om te weigeren deze kosten te dragen.

Dientengevolge heeft de Commissie besloten deze kosten aan de UNRWA te vergoeden (interne nota nr. 26.471 van 23 november 1983). Om vast te stellen waar de oorzaak ligt van dit voorval dient men terug te gaan tot de aanvraag tot beschikbaarstelling, waarin de voor meerdere uitleg vatbare term cif werd gebezigd om het stadium van levering aan te duiden.

18. Het door Mozambique bij de levering bedoelde in de paragrafen 15 en 25 geleden verlies werd door de Commissie geraamd op 5 000 ton doordat zij ervan uitging dat het mogelijk was 10 000 ton via sortering terug te winnen. Daarbij was echter niet gedacht aan de economische kosten voor het verrichten van een sortering op verschillende duizenden tonnen.

B. Gebreken betreffende de aard en de kwaliteit van het produkt

19. De gebreken betreffende de aard en de kwaliteit van het produkt kunnen worden ingedeeld in drie categorieën:

- a) tot de eerste categorie behoren leveringen van produkten waarvan niet noodzakelijkerwijs de kwaliteit en goede staat van bewaring in het geding zijn, maar die van een andere aard zijn dan was voorgeschreven of gewenst: in deze gevallen heeft de Gemeenschap een verkeerd produkt geleverd;
- b) tot de tweede categorie behoren produkten waarvan de bij het begin gekozen kwaliteit onder de normen ligt;

- c) tot de derde categorie behoren leveringen van produkten die aan kwaliteit hebben ingeboet, zodat deze onder de toegestane normen zijn komen te liggen.

De eerste categorie bestaat uit gevallen die makkelijk als zodanig zijn vast te stellen, maar de laatste twee categorieën zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden: enerzijds zijn vele gevallen gemengd, want het gekozen produkt voldoet niet aan de kwaliteitseisen, maar heeft ook een bepaald kwaliteitsverlies opgelopen; anderszijds is het niet altijd mogelijk te onderscheiden of een of andere fout te wijten is aan de keuze van het produkt van tweede of derde kwaliteit of aan een geleidelijk kwaliteitsverlies in de verschillende stadia van het leveringsproces. Bij sommige leveringen zal de hierna volgende indeling in één van de laatste twee categorieën dus slechts een indicatieve waarde hebben. Ondanks deze onzekerheidsfactor blijkt duidelijk dat de beginkwaliteit veel vaker ter discussie staat dan het nadien opgetreden kwaliteitsverlies.

1. Produkt van een andere aard dan was voorgeschreven of gewenst

20. Botswana heeft in oktober 1982 500 ton niet-gevitamineerd magere-melkpoeder ontvangen, hetgeen alleszins onverstandig was. Omdat de melk bestemd was voor rechtstreekse consumptie door kinderen in scholen en poliklinieken had deze moeten worden gevitamineerd om het risico van ernstige maagstoornissen te voorkomen. Deze vergissing is toe te schrijven aan het ontbreken van een desbetreffend voorschrift in de regeling inzake de beschikbaarstelling.

21. Ook een partij van 500 ton magere-melkpoeder die in 1982 aan Mauritius werd geleverd was niet gevitamineerd. Ook daar was vitaminering noodzakelijk omdat deze melkpoeder zonder verdere bewerking uitgedeeld moest worden aan meer dan 100 000 personen die behoren tot kwetsbare groepen (kinderen, zwangere vrouwen, zieken, enz. ...). In de met de regering gesloten leveringsovereenkomst was wel bepaald dat het melkpoeder gevitamineerd moest worden. Maar in het verzoek tot beschikbaarstelling dat het Directoraat-generaal Ontwikkeling van de Commissie tot het Directoraat-generaal Landbouw van dezelfde Commissie had gericht, had eerstgenoemde vergeten op dit vereiste te attenderen.

22. De aan Sri Lanka geleverde goederen bestaan voor een belangrijk deel uit butteroil, hoewel boter geen deel uitmaakt van het plaatselijk voedingspatroon. De levering van volle-melkpoeder, die overigens was gewenst door een begunstigde NGO, zou zeker de voorkeur verdienen. Ook Mali zou melkpoeder wensen te ontvangen met een vetgehalte van 26 %, waardoor dit produkt veel overeenkomst zou vertonen met de aldaar geconsumeerde melk. Het door de diensten van de Commissie aangevoerde motief om slechts magere-melkpoeder te leveren is dat volle-melkpoeder moeilijk houdbaar is. Men kan zich echter afvragen of deze moeilijkheid niet verband houdt met de kenmerken van de regelmatig voor de verzending van communautair melkpoeder gebruikte verpakkingsmiddelen. De Commissie heeft trouwens onlangs besloten Tunesië volle-melkpoeder te leveren (beschikking van 22 november 1985 betreffende 3 000 ton).

23. Tot op recente datum (minstens tot 1984) bezat het aan Ghana geleverde magere-melkpoeder, ondanks herhaalde klachten, zelden de eigenschappen die noodzakelijk zijn voor de in dit land toegepaste melkproduktie door middel van de indikkingsmethode. Het geleverde poeder vertoonde een zwakke bestendigheid tegen hitte, terwijl het fabricageprocédé op zijn minst een

⁽¹⁾ Voor de voetnoten zij verwezen naar het eind van bijlage I.

gemiddelde stabiliteit vereist. In de verordeningen inzake de beschikbaarstelling, bij voorbeeld Verordening (EEG) nr. 1572/85 van de Commissie van 10 juni 1985⁽³⁾ (1 200 ton), of ook de Verordening (EEG) nr. 1176/84 van de Commissie van 27 april 1984⁽⁴⁾ (2 200 ton) was niets bepaald over de kwaliteitseisen.

2. *Onvoldoende kwaliteit die zeker of waarschijnlijk samenhangt met de keuze van het produkt*

24. De duidelijkste gevallen zijn die betreffende het overmatig voorkomen van onzuiverheden, stof of breuk. In Kaapverdië wordt maïs uit de EEG beschouwd als een produkt met te veel breuk en stof dat van duidelijk mindere kwaliteit is dan Amerikaanse maïs.

25. De in 1983 in de haven van Le Havre met bestemming Mozambique verscheepte partij van 15 000 ton maïs was volgens de constateringen bij de lossing overjarig, vol breuk, andere korrels dan maïskorrels, onzuiverheden, schimmel en volkomen ongeschikt voor menselijke consumptie. Er kon niet volledig worden vastgesteld bij wie de verantwoordelijkheid daarvoor lag. Het is op zijn minst zeer waarschijnlijk dat de meeste gebreken die het produkt bij de lossing vertoonde, ook al bij de verscheping bestonden. De conclusies van de analyses die vóór de verscheping waren verricht, die duidelijk minder streng waren dan die bij de lossing, toonden trouwens reeds aan dat de goederen niet aan de geldende normen beantwoordden. Er is dus een fout gemaakt door het interventiebureau, dat ten onrechte een conformiteitsverklaring heeft afgegeven, en ook de leverancier is nalatig geweest.

26. Een geval dat identiek is aan het vorige heeft zich meer recentelijk voorgedaan bij een levering aan Burkina Faso in het kader van het programma 1985. Het ging hier om een partij van 8 000 ton van hetzelfde produkt, om hetzelfde interventiebureau, dezelfde leverancier, dezelfde verschepingshaven, dezelfde afgifte van een conformiteitsverklaring bij de verscheping, dezelfde constatering bij latere analyses dat de maïs niet aan de gestelde kwaliteitsnormen voldeed en waarschijnlijk voedermaïs was.

27. Ook bij andere maïsleveranties uit Frankrijk hebben zich problemen voorgedaan. Klachten zijn ingediend door Tanzania over 4 000 ton, door Zambia over 500 ton, door Ethiopië over 5 000 ton, door Kenia over 150 ton, door Oeganda over 150 ton, door Niger over 26 000 ton⁽⁵⁾. Een complot van de begunstigen om de Commissie te misleiden is ondenkbaar. Wat de leverantie aan Niger betreft heeft de delegatie van de Commissie in dit land trouwens zelf een monster naar Brussel meegenomen: de maïs bleek zelfs als veevoeder ongeschikt te zijn. Alle acht in de paragrafen 26—28 genoemde betwiste maïsleveranties betroffen maïs die in Frankrijk was aangekocht door de ONIC en zes van deze leveranties waren vergeven aan dezelfde leverancier en verscheept in dezelfde haven — Le Havre. Een dergelijke samenloop van omstandigheden levert nog geen bewijs op, maar op zijn minst een grond tot voorzichtigheid van de kant van de Commissie die ervan heeft afgezien partijen van dit produkt toe te wijzen.

28. Het gebeurt dat het geleverde produkt overjarig is, in welk geval de verkeerde keuze wel degelijk in Europa is gedaan. In 1982 heeft India 5 000 ton magere-melkpoeder ontvangen die ouder was dan voorgeschreven in de leveringsovereenkomst (7 à 8 maanden in plaats van 6). Deze situatie deed zich voor na een reeks van tegenslagen en vergissingen. De moeilijkheden begonnen met het feit dat de Raad te laat was met de vaststelling van het programma 1982, nadat de Gemeenschap genoopt was een spoedhulp te geven om te verhinderen dat in India de voorraad zou opraken; dit land

rekent elk jaar immers op een belangrijke gift die het van de EEG ontvangt in het kader van de FLOOD-actie. Wegens dit spoedeisend karakter van de actie heeft het Directoraat-generaal Landbouw (DG VI) er de voorkeur aan gegeven, voor de beschikbaarstelling een beroep te doen op de interventievoorraden in plaats van op de communautaire markt. Destijds beschikten de interventiebureaus echter over zeer weinig vers melkpoeder.

29. In Mali wordt zowel door de OPAM⁽⁶⁾, het orgaan waarheen de granen worden gezonden, als de ULB, een melkfabriek waarheen melkprodukten worden gezonden, erover geklaagd dat zij vaak overjarige produkten ontvangen die, wat de melkprodukten betreft, afkomstig zijn uit reeds oude interventievoorraden. Van het programma 1982 moesten 11 ton melkpoeder worden vernietigd omdat zij ernstig beschadigd waren. Een en ander wijst in de richting van een mogelijke verantwoordelijkheid van de leveranciers, de interventiebureaus en de met de controle belaste firma's, zonder dat valt op te helderen in hoeverre elk hunner verantwoordelijk is.

30. De organoleptische⁽⁷⁾ gebreken van de produkten duiden zelf in het algemeen op hetzij overjarigheid van de produkten, hetzij op een abnormale fysisch-chemische samenstelling. In 1980 heeft Bangladesh 100 ton magere-melkpoeder ontvangen dat een onaangename oude smaak had en een vreemde aanblik vertoonde.

31. De Ghanese firma voor wie de melkprodukten bestemd waren, heeft zich bij het onderzoeksteam van de Kamer in januari 1985 erover beklaagd dat zij twee leveranties butteroil had ontvangen die enigszins ranzig was en op kaas leek.

32. De in augustus 1983 via het WVP aan Marokko geleverde 240 ton butteroil waren ongeschikt voor menselijke consumptie, met name omdat het gehalte aan aërobe bacteriën 3 à 4 keer groter was dan het volgens de Franse voorschriften toegestane maximum. Het produkt was afkomstig uit Franse interventievoorraden. De Marokkaanse autoriteiten hebben overwogen deze partij te verwerken tot zeep. Op verzoek van het WVP heeft de Commissie vervanging van de partij aanvaard en de weg staat nu open voor een rechtsgeding tussen de Commissie en de leverancier. De kwaliteitscontroles zijn hier in het geding, tenzij het bedrijf tijdens de fabricage is ontstaan: het Franse veeartsenijkundig laboratorium dat de boter had geanalyseerd, had geen enkele opmerking gemaakt, doch latere onderzoeken te Londen, Casablanca, Parijs en in België, evenals een expertise van de FAO, concludeerden tot afkeuring van de butteroil.

33. In hetzelfde jaar heeft Tunesië 345 ton butteroil van een vergelijkbare kwaliteit ontvangen. De door het Laboratoire Central d'hygiène alimentaire in Frankrijk op verzoek van de begunstigde ingestelde onderzoeken op vóór de verscheping getrokken monsters hebben aangetoond dat deze butteroil was verkregen uit boter uit oude interventievoorraden, dat deze een hoog percentage peroxyde alsmede een faecale besmetting vertoonde. Ook daar dienen bepaalde kwaliteitscontroles ter discussie te worden gesteld: andere analyses die op dezelfde partij butteroil werden verricht door de Société générale de surveillance, bevestigden het abnormale gehalte aan peroxyde maar concludeerden tot het ontbreken van een faecale besmetting. De uitkomst van de door het interventiebureau met het oog op de verscheping uitgevoerde controle was echter dat het produkt aan de normen voldeed.

34. Tunesië heeft, nog in hetzelfde jaar, 1 000 ton melkpoeder ontvangen dat vele gebreken vertoonde: watergehalte hoger dan het toegestane maximum aërobe bacteriën, garstige smaak, abnormale kleur en onzuiverheden. Het ging om een uit een interventievoorraad afkomstige partij. De uitkomst van de controles die op

verzoek van de begunstigde vóór de verscheping en vervolgens na de lossing werden verricht, was dat de goederen niet aan de normen voldeden. Maar het feit dat de begunstigde zijn klacht pas laat had ingediend, vormde een belemmering voor de vaststelling in hoeverre de schade reeds bestond bij de verscheping en in hoeverre het kwaliteitsverlies veroorzaakt was door de wijze van intern transport en opslag in het land zelf na lossing. Vóór de verscheping was geen enkele kwaliteitscontrole op initiatief van het interventiebureau uitgevoerd en dat was volledig in overeenstemming met de huidige voorschriften die niet voorzien in dergelijke controles op aan interventievoorraden onttrokken melkprodukten die zonder verdere bewerking geleverd worden.

35. Deze partij melkpoeder werd daarentegen gedekt door vijf exportkwaliteitscertificaten die op 23 september 1983, dus 52 dagen voor de verscheping, werden afgegeven door de veeartsenijkundige diensten van het Franse Ministerie van Landbouw en die vergezeld gingen van een door de leveranciers zelf ondertekende kwaliteitsverklaring. Vervolgens werden deze certificaten om een onbekende reden nietig verklaard en vervangen door andere, die in oktober 1983 werden afgegeven. Al deze certificaten die in het kader van de voorschriften van de Lid-Staat werden afgegeven, concludeerden dat de goederen aan de gestelde normen voldeden.

36. Elk jaar brengt de regering van Bangladesh verslag uit over de onvoldoende kwaliteit van de uit de EEG ontvangen tarwe, die ongeschikt is voor langdurige opslag. Het onderzoeksteam van de Kamer had in dit land in het bijzonder nota genomen van de slechte kwaliteit van 20 000 ton tarwe die in 1978 als indirecte hulp werd geleverd en van de volkomen onaanvaardbare kwaliteit van een in 1979 geleverde partij van 5 000 ton tarwe.

37. De autoriteiten van Djibouti hebben 2 920 ton tarwemeel ongeschikt voor de broodbakkerij verklaard (bevindingen van de Kamer betreffende de leveringen over 1982 en 1983).

38. Wanneer bij aankomst op de plaats van bestemming een overmatig vochtigheidsgehalte wordt geconstateerd, kan men twijfels hebben over de oorsprong van dit gebrek: bestond dit reeds vóór de verscheping in Europa of is dit tijdens het vervoer ontstaan? Dit geldt voor de tarwe die in december 1982 door Sri Lanka is ontvangen en waarvan het vochtigheidsgehalte hoger was dan de door de verordening inzake de beschikbaarstelling toegestane 14,5 %. Volgens de plaatselijke vakkringen is dit percentage van 14,5 % op zichzelf trouwens te hoog voor een langdurige opslag in een tropisch klimaat en maakt het de tarwe voor het malen ongeschikt. In elk geval was er geen twijfel over dat het hier voedselhulp van de EEG betrof: de plaatselijke molenaars hadden namelijk opgemerkt dat de als handelsleveranties ontvangen Europese tarwe een lager vochtigheidsgehalte vertoonde (12 à 13 %).

39. Maar twijfel is niet meer mogelijk wanneer het gebrek in Europa is geconstateerd. Uit hoofde van het programma 1980 werden 5 000 ton zachte tarwe naar Benin verzonden, zulks ondanks het feit dat de door de Société générale de surveillance opgestelde certificaten duidelijk vermeldde dat het produkt niet aan de normen voldeed: overmatig vochtigheidsgehalte, onaanvaardbaar hoog gehalte aan onzuiverheden. Dit voorbeeld toont weer eens aan dat de huidige regeling inzake de kwaliteitscontroles niet voldoende garandeert dat levering van ondeugdelijke produkten tijdig wordt stopgezet.

40. Het onderzoeksteam van de Kamer heeft in 1981 in Bangladesh vastgesteld dat 125 ton boter van onaanvaardbare kwaliteit

was. Hoewel de juiste aard van het gebrek niet was aangegeven, kon wél worden vastgesteld dat dit van Europese oorsprong was: de leverancier die getracht had het produkt te verbeteren door het met andere te vermengen, heeft de hele partij op zijn kosten moeten vervangen.

41. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1979 heeft de Kamer opgemerkt (paragraaf 9.13, eerste streepje) dat verschillende partijen van in totaal meer dan 5 000 ton rijst die als spoedhulp werden geleverd, niet voor menselijke consumptie geschikt waren.

42. In de periode 1979—1982 heeft Indonesië elk jaar magere-melkpoeder ontvangen dat van onaanvaardbare kwaliteit was: 631 ton in 1979, 44 ton in 1980, 230 ton in 1981, 214 ton in 1982, ofwel 17 % van de totale hoeveelheid van dit produkt die als rechtsstreekse hulp gedurende deze periode werd ontvangen (1 119 ton op 6 475 ton). Voor 1980 konden de oorzaken gedeeltelijk worden vastgesteld. De gebreken schenen deels te wijten te zijn aan een slechte levering, deels aan onvoorziene gebeurtenissen tijdens het vervoer. De uit het geleverde poeder opnieuw verkregen melk smaakte sterk naar arachide-olie. De melkfabriek die het melkpoeder had ontvangen, had ook geconstateerd dat een aantal zakken gescheurd waren. Hoe dan ook de Indonesiërs moesten de 44 ton poeder die voor menselijke consumptie ongeschikt waren als veevoeder verkopen.

3. *Onvoldoende kwaliteit die in de eerste plaats is toe te schrijven aan kwaliteitsverlies van het produkt tijdens het vervoer.*

43. In het reeds genoemde geval (paragraaf 34) van de 1 000 ton magere-melkpoeder voor Tunesië waren vele zakken gescheurd, soms tot en met de binnenste polyethyleenfolie. In dit laatste geval was het produkt onbruikbaar wegens te hoog vochtigheidsgehalte. Deze beschadiging van de zakken noopt tot de vraag, hoe het gesteld is met de omstandigheden van het vervoer, het intern transport en de opslag, maar ook tot de nadrukkelijke opmerking dat de verpakking van de melkprodukten niet stevig genoeg is, iets waarop de Kamer al vele malen heeft gewezen (zie de paragrafen 54—65).

44. Wat met name de door het zeetransport opgelopen schade betreft zij het geval vermeld van 1 500 ton door Zambia in oktober 1976 ontvangen tarwe. De kwaliteit van deze partij ging verloren door de aanwezigheid van ammoniumnitraat die in het schip was achtergebleven na een vorige lading. Deze partij werd door de Gemeenschap pas 2,5 jaar later vervangen.

45. Drie leveranties magere-melkpoeder die door toedoen van een NGO naar Senegal waren verzonden kort voor het inspectiebezoek van de Kamer aldaar in juni-juli 1981, vertoonden alle drie manco's (5 880 kilo) en zij waren voor een gedeelte beschadigd tijdens het zeevervoer (6 720 kilo).

46. Aan de omstandigheden van het zeevervoer is ook de aantasting van een partij van 974 ton tarwemeel toe te schrijven die als cif-leverantie naar Djibouti werd gezonden en die op 10 november 1982 door de plaatselijke gezondheidsdienst ongeschikt voor menselijke consumptie werd verklaard, terwijl zij enkele dagen daarvoor door twee Belgische laboratoria was goedgekeurd. Omdat de zending door de begunstigde werd geweigerd, werd het meel in 1984 door de reder aan Zaïre verkocht! Deze goederen werden in maart 1982 verscheept, in augustus 1982 overgeladen in een ander schip dat herhaalde malen in havens aan de Middellandse Zee werd stilgelegd en kwamen tenslotte op 26 oktober 1982 op de

rede van Djibouti aan. Na zeven maanden verblijf in het ruim van een schip is het niet verwonderlijk dat het produkt was aangetast. Deze incidenten werden veroorzaakt door de insolventie van de reder waartegen het (Belgische) interventiebureau een rechtsgeding heeft aangespannen.

47. Het ontbreken van lijnvaart met de Comoren en de ondeugdelijke havens te Moroni en Mutsamudu doen serieuze reders aarzelen om een transport van hulpgoederen die voor deze havens bestemd zijn te accepteren. Dientengevolge doen de leveranciers een beroep op de diensten van nogal „marginale” rederijen, waarvan de schepen meestal onder goedkope vlag of onder de vlag van een Oostblokland varen. De kwaliteit van de levering heeft daarvoor vaak te lijden. Een schip heeft in 1977 schipbreuk geleden en een ander had in 1982 een aanvaring!

48. In het geval van een zending van 100 ton melkpoeder aan Burundi uit hoofde van het programma 1983, dient de fout eerder gezocht te worden in de omstandigheden van het vervoer over land op het Afrikaanse continent. Een gedeelte van de verpakkingen, die weer eens te kwetsbaar waren, was niet bestand tegen de vele omladingen tijdens het transport.

49. In andere gevallen is de duur van de opslag debet aan het kwaliteitsverlies. In Marokko waren in april 1983 nog 1 500 ton gevitamineerd melkpoeder en 200 ton butteroil geblokkeerd in de haven van Casablanca, en dat reeds sinds 21 september 1982. Daar vitamines niet langer houdbaar zijn dan zes maanden, waren zij dus teloor gegaan.

50. In Kaapverdië deed zich dezelfde devitaminering voor bij melkpoeder daterend van juni 1984, dat in maart 1985 nog steeds in de magazijnen de Praia opgeslagen lag.

C. Gebreken betreffende de verpakking van het produkt

51. Op het eerste gezicht vormen de gebreken bij de verpakking veeleer een oorzaak van gebrekkige levering dan een fout op zich van de kwaliteit van de geleverde goederen. In werkelijkheid gaat het hier om een grensgeval en de gebreken van de verpakking dienen op zichzelf aan de kaak gesteld te worden. Enerzijds namelijk is de verpakking volgens de moderne inzichten een integrerend deel van het produkt. Een goed produkt geleverd in een verpakking waarvan de capaciteit niet is aangepast aan de behoeften van de gebruikers is in werkelijkheid een slecht produkt. Ook al is een produkt niet aangetast, maar komt het bij de geadresseerde aan in een kapotte verpakking, dan is het een slecht produkt. De kwetsbaarheid van de verpakkingen dient te worden gelaakt, ook al zijn ze niet bezweken doordat de omstandigheden gunstig waren. Verder bieden de verpakkingen de gelegenheid om de gebruiker inlichtingen te geven — de opschriften — waarvan dient te worden nagegaan of ze functioneel zijn.

1. Niet aan de behoeften aangepaste capaciteit van de verpakkingen

52. De de aan Zambia geleverde butteroil was tot in 1982 verpakt in blikken van 5 kilo, terwijl de melkfabriek waarvoor deze bestemd was steeds verzocht heeft om vaten van 90 kilo. Ondanks een aldus luidend verzoek van Zambia voor de levering in 1983, heeft de Commissie instructie gegeven om te leveren in blikken van slechts 20 kilo.

2. Kwetsbare verpakkingen, beschadigde verpakkingen

53. In Pakistan zijn meer dan 20 % van de blikken met butteroil niet bestand tegen de diverse verladingen, die ze ondergaan (overlading uit het schip op het spoor, van het spoor in de vrachtwagen, van de vrachtwagen op een ossewagen).

54. In Burundi heeft het onderzoeksteam van de Kamer in juni 1984 geconstateerd dat ongeveer 5 % van de voorradige blikken butteroil, die het kon waarnemen, beschadigd waren en lekten.

55. In Marokko heeft het team van de Kamer in 1983 ook blikken butteroil kunnen waarnemen die zwaar beschadigd waren.

56. Bijna steeds wanneer zij in de gelegenheid was voorraden butteroil waar te nemen, heeft de Kamer deze beschadigingen geconstateerd (ernstig vervormde blikken, blikken met gaten). De reden hiervan is dat het model blik dat meestal wordt gebruikt veel te kwetsbaar is. Het gaat om een cilinder met een capaciteit van 5 kilo die veel te hoog is en daarom weinig bestand is tegen schokken. Een lage, bijna schijfvormige cilinder zou de voorkeur verdienen. Hier is een leemte in de verordeningen inzake de beschikbaarstelling.

57. Van de 5 965 ton raapolie die op 19 mei 1982 verscheept waren met bestemming Bangladesh zijn vele vaten ernstig beschadigd aangekomen. De oorzaak hiervan verschilde echter sterk van die in de vorige gevallen: het schip had een storm te verduren gehad (zie eveneens het manco op deze levering, paragraaf 5).

58. Herhaalde malen hebben onderzoeksteams van de Kamer ook moeten constateren dat de zakken waarin het melkpoeder was verpakt te kwetsbaar waren, dat ze beschadigd waren en dat ze niet goed genoeg afsloten. Hier zij herinnerd aan het geval van de 1 000 ton melkpoeder die Tunesië in november 1983 heeft ontvangen (zie ook paragraaf 44). In dit geval werd de te grote kwetsbaarheid van de zakken bevestigd door de constateringen van de adviseur van de delegatie die bemerkt heeft dat op dat moment de uit een handelsleverantie stammende voorraden melkpoeder die verpakt waren in een extra buitenzak, in perfecte staat verkeerden.

59. De Indonesische zuivelindustrie, die melkpoeder van de Gemeenschap ontvangt, heeft bij de leveringen van 1980 gescheurde zakken geconstateerd (reeds vermeld in paragraaf 42).

60. Hetzelfde wordt op gezette tijden geconstateerd door de diensten van Mali bij een gedeelte van de aangekomen melkpoederzendingen.

61. Een verklaring van ontvangst betreffende 2 000 zakken gevitamineerd melkpoeder die in december 1980 in Benin waren gelost, maakte melding van 192 zakken die vochtig waren geworden, gescheurd of aangetast waren. In dit geval waren waarschijnlijk niet alleen de zakken kwetsbaar, maar deden zich tijdens het vervoer ook incidenten voor.

62. Van de partij van 1 500 ton gevitamineerd melkpoeder die Marokko ontving in september 1982, waren vele papieren zakken gescheurd.

63. Behalve in het in paragraaf 64 genoemde geval heeft de Kamer geconstateerd dat de beschadigingen in het algemeen niet te wijten waren aan een tekortkoming van de leverancier. In werkelijkheid is het zo, dat de voor de verpakking geldende voorschriften niet voldoende garanties bieden.

64. Een team van de Kamer heeft een geval geconstateerd, waarin de zakken niet waterdicht waren omdat het sluitingsprocédé niet deugde: in Ghana hadden de zakken het bijzondere kenmerk dat alle folies van de zak, inclusief de binnenste van polyethyleen, aan elkaar gelast waren, waardoor vocht was binnengedrongen. Het is absoluut noodzakelijk dat het polyethyleenfolie afzonderlijk wordt gelast en dat pas daarna de andere zakken van papier gesloten worden.

65. Ook in het volgende geval valt iets aan te merken op het sluitingsprocédé. De zakjes met 1 kilo melkpoeder die in november 1981 als spoedhulp naar China werden gezonden (500 ton), waren niet conform de voorschriften van de verordening inzake de beschikbaarstelling dichtgelast⁽⁸⁾. In plaats van parallelle lassen met een breedte van elk 1,5 mm, bestond de sluiting uit slechts één las met een breedte van 4 mm. Dit is ontegenzeggelijk een fout van de leverancier. De zakken zijn echter ten slotte in goede staat aangekomen.

3. Gebreken bij de buitenverpakking en bij de behandeling van de goederen

66. De oorzaak van de beschadiging van de verpakkingen moet soms gezocht worden bij „de verpakking van de verpakkingen” (kartonnen dozen, kisten) en bij de behandeling van de goederen. In het algemeen bevinden de blikken butteroil zich in kartonnen dozen. Deze dozen zijn vaak slecht afgesloten, zijn bij aankomst open en beschadigd en de blikken zijn dan rechtstreeks aan de schokken blootgesteld.

67. Dat de blikken butteroil, die een team van de Kamer in Marokko heeft gezien, beschadigd waren (zie paragraaf 55), was een gevolg van het feit dat de sluiting van de dozen niet voldeed.

68. In Sri Lanka heeft het team van de Kamer in oktober 1983 geconstateerd dat de blikken met butteroil door roest waren aangetast en in kartonnen dozen zaten die door het ontbreken van een metalen band eromheen scheuren vertoonden en open waren.

69. In Burundi heeft een team van de Kamer in juni 1984 geconstateerd dat de kartonnen dozen waarin 38 ton butteroil uit hoofde van het programma 1982 waren geleverd door de begunstigde Staat zelf en op eigen kosten vervangen hadden moeten worden door kratten.

70. Tot in 1982 werden de blikken butteroil niet in containers naar Mali verzonden en zo waren van de partij voor 1982 vele blikken vervormd en doorboord. Sindsdien zijn deze fouten niet meer opgetreden, want de blikken komen nu in containers aan.

71. Ook de constatering dat van de uit hoofde van het programma 1983 aan Burundi geleverde 100 ton melkpoeder die reeds in paragraaf 48 genoemd werden, een deel van de partij die in containers was vervoerd in goede staat was, is veelzeggend. Alleen de rest van de partij, die niet in containers was vervoerd en die in Burundi niet op pallets was opgeslagen, was ernstig beschadigd.

72. Dat de in 1982 aan Marokko geleverde zakken melkpoeder, waarvan reeds sprake was in paragraaf 62, voor een groot deel beschadigd waren, zoals het team van de Kamer in april 1983 kon constateren, is in het bijzonder te wijten aan het feit dat deze één voor één verladen waren en niet op hun pallets.

73. Al heeft de Commissie ongetwijfeld nauwelijks mogelijkheden om op korte termijn de omstandigheden betreffende de opslag en het intern transport na lossing te verbeteren, omdat deze al te zeer afhankelijk zijn van de lokale mogelijkheden, toch is het te betreuren dat de verordeningen betreffende de beschikbaarstelling, vooral die voor melkprodukten, niet meer eisen stellen inzake de buitenverpakkingen.

4. Gebreken betreffende de opschriften op de verpakkingen

74. Een adviseur van de delegatie van de Commissie in Tunesië heeft geconstateerd dat de meeste in november 1983 aan dit land geleverde zakken met melkpoeder het niet reglementaire opschrift droegen: „Magere-melkpoeder. Gift van de EEG” en dat op sommige zakken zelfs dit opschrift ontbrak. De verordening inzake de beschikbaarstelling vereiste het meer volledige opschrift: „Gift van de Europese Economische Gemeenschap aan de Republiek Tunesië”. Hier is de leverancier derhalve zijn verplichtingen niet nagekomen.

75. De opschriften op de verpakkingen van de melkprodukten zijn uit een oogpunt van gezondheids- en voedingsleer ontoereikend om een juist en verstandig gebruik van deze produkten te verzekeren. Op de verpakkingen van de butteroil staat, zo min als op die van de melkpoeder, een „gebruiksaanwijzing” vermeld. Wat betreft de melkpoeder is daarop door de Kamer reeds in 1980 gewezen in haar jaarsverslag over het begrotingsjaar 1979 (paragraaf 9.13), maar sindsdien is alles bij het oude gebleven.

76. Op de zakken gevitamineerd melkpoeder staat meestal niet een ongecodeerde fabricagedatum vermeld en evenmin een uiterste gebruiksdatum, hetgeen nog erger is wanneer men bedenkt dat na een half jaar de vitamines bederven en verdwijnen en dat niet-gevitamineerde melk ernstige maagstoornissen kan veroorzaken.

77. Deze leemten werden herhaaldelijk geconstateerd. Hieronder volgen slechts enkele staaltjes ervan:

- (a) ontbreken van een gebruiksaanwijzing voor butteroil: Sri Lanka. Toch zou een dergelijke gebruiksaanwijzing in dit land bijzonder noodzakelijk zijn, omdat de bevolking aldaar geen ervaring heeft met dit produkt (constatering van een team van de Kamer ter plaatse);
- (b) geen vermelding van de fabricagedatum en van de uiterste gebruiksdatum voor gevitamineerd melkpoeder: Benin. In dit land wenste de verantwoordelijke van een NGO zelfs dat men op de zakken het opschrift aanbrengt: „mag niet gebruikt worden door kinderen jonger dan drie maanden” bij wie melkpoeder ernstige darmstoornissen veroorzaakt (constatering van een team van de Kamer ter plaatse);
- (c) geen vermelding van een uiterste gebruiksdatum voor gevitamineerd melkpoeder: China, dat in november 1981 een zending van 2 000 ton ontving. Gezien de tijd die heengaat met de aanvoer in de Chinese havens en de verdeling in het land, zou een dergelijke waarschuwing meer dan nuttig geweest zijn.

78. De oorzaak van deze ontbrekende aanwijzingen voor een goed gebruik van de produkten is gelegen in de verordeningen betreffende de beschikbaarstelling van de produkten, die geen enkel voorschrift in deze zin bevatten. Andere donateurs vermelden op de verpakkingen van de melkprodukten wel de ongecodeerde fabricagedatum en uiterste gebruiksdatum, en zelfs de gebruiksaanwijzing in verschillende talen, zoals een team van de Kamer in oktober 1983 in Sri Lanka heeft geconstateerd.

79. Een analoog geval in verband met het gebruik van het produkt — hoewel het hier niet gaat om een opschrift op de verpakking, maar om de inhoud van de officiële brief die als leveringsovereenkomst geldt — betreft een levering van gevitamineerd melkpoeder aan Marokko: onder de bijzondere voorwaarden die door de Commissie op 17 juli 1982 aan Marokko werden medegedeeld kon men lezen: „het melkpoeder wordt verdeeld hetzij vermengd met andere voedingsmiddelen, hetzij in de vorm van vloeibare melk, kaas, yoghurt, enz. ...”. Zo werd hier niet alleen de uiterste gebruiksdatum onvermeld gelaten, maar werden ook in plaats daarvan verkeerde aanwijzingen gegeven: bij verwerking van het melkpoeder tot bepaalde kaassoorten worden namelijk de vitamines erin afgebroken.

80. Het opschrift op de verpakkingen doet soms onvoldoende uitkomen dat het om een gift van de Gemeenschap gaat. Soms is de informatie eerder ongewenst. Op 25 maart 1983 merkte de plaatselijke delegatie van de Commissie naar aanleiding van een levering melkpoeder aan Marokko op: „de verpakking maakt meer reclame voor de leverancier dan voor het feit dat het om een gift van de Gemeenschap gaat ...”.

81. Maar omgekeerd is er in een geval van hulp bestemd voor verkoop door de kleinhandel zeer veel kans dat het opschrift: „Gift van de EEG”, hoe juist ook, verbazing wekt bij de „begunstigden” die voor het produkt moeten betalen. Het in Zaïre in de handel brengen van zakken met een zodanig opschrift was de oorzaak van een stormachtige perscampagne in dit land (controlebezoek van de Kamer in november 1980).

82. In het meer recente verleden (maart 1985) werd een soortgelijke constatering gedaan door een team van de Kamer in Kaapverdië: het ging om de verkoop door de kleinhandel van butteroil in blikken van 5 kilo. In deze twee gevallen had de leverancier de voorschriften van de verordening inzake de beschikbaarstelling correct toegepast.

D. Gebreken betreffende het tijdstip en de plaats van de levering of de verdeling

1. Te late levering of verdeling ten opzichte van het tijdstip van het verzoek van de begunstigde

83. Bangladesh wenst dat de graanhulp wordt geleverd zodra dat mogelijk is na de goedkeuring van de jaarlijkse verordening van de Raad betreffende het voedselhulpprogramma. In feite komen deze hulpgoederen aldaar aan tussen juli en september. De oorzaak daarvan is niet bekend en zou trouwens van geval tot geval moeten worden nagegaan. Er zij echter op gewezen dat in het verleden het jaarlijks programma heel vaak zeer laat door de Raad werd vastgesteld, soms pas in juli (programma 1983).

84. De levering aan dit land van uit hoofde van het programma 1979 toegewezen butteroil werd om een reeks van redenen aanzienlijk vertraagd. Enerzijds moest de eerste inschrijving worden geannuleerd en herhaald omdat de offertes te hoog waren. Vervolgens werd de levering van 500 ton opnieuw vertraagd ten gevolge van brand in een fabriek in Europa. Tenslotte moest voor wat betreft 1 500 ton de levering opnieuw worden uitgesteld doordat in de laadhaven de schepen te laat ter beschikking werden gesteld.

85. Een partij van 109 ton zachte tarwe die via het WVP aan Mali was toegekend uit hoofde van het programma 1982, werd pas in november 1983 verscheept omdat twee inschrijvingen geen resultaat hadden opgeleverd.

86. De te late aankomst op de plaats van bestemming van 50 ton in 1980 aan Burundi geleverde butteroil was te wijten aan het feit dat de goederen ongeveer een half jaar waren geblokkeerd in de haven van Dar Es-Salaam.

87. Hier zij herinnerd aan het in paragraaf 46 genoemde geval van een aan Djibouti toegekende voedselhulp die in maart 1982 in Europa werd verscheept en ten gevolge van verschillende onvoorziene omstandigheden tijdens het zeevervoer pas eind oktober Djibouti bereikte.

88. In het hierna genoemde geval werd niet de levering maar de verdeling vertraagd. Het ging om een partij van 2 000 ton melkpoeder die eind september 1981 in Senegal was aangekomen. De verdeling was pas eind augustus 1982 voltooid ten gevolge van een geschil tussen de leverancier en de reder en doordat de goederen werden vastgehouden in de magazijnen van een expeditie voor de transitohandel.

89. Enige tijd later deed zich in hetzelfde land een vergelijkbaar geval voor. Een partij van 10 000 ton tarwe die medio januari 1983 was gelost, bevond zich eind april 1983 nog steeds in het magazijn in afwachting van de afzet van een partij van 12 500 ton Canadese tarwe die twee weken vóór de tarwe uit de EEG in Senegal was aangekomen. In dit geval lag de fout bij een leemte in de coördinatie van de hulpverleners.

90. Het hierna volgende geval was van bijzondere aard: het ging hier namelijk niet om een toewijzing in natura maar in geld aan het UNHCR voor de aankoop van rijst ten behoeve van de vluchtelingen in Thailand. De vertragung betrof de betaling van een voorschot van 2,3 Mio ECU in maart 1983 in plaats van in juli 1982. Gezien de verslechtering van de wisselkoersverhoudingen betekende deze vertragung voor het UNHCR een verlies gelijk aan 200 ton rijst (40 000 USD, 200 USD/ton). Hier lag de fout dus bij de betalingsprocedures die bij de Commissie worden toegepast.

2. Leveringen die aankomen na de schaarstperiode

91. Een op 24 juli 1979 als spoedhulp aan Tanzania beloofde partij van 400 ton butteroil, die om deze reden via een onderhands contract werd aangekocht, is pas in december 1979 geleverd.

92. In 1980 en 1981 zijn de leveringen voor Mauritanië die gevraagd waren voor mei-juni, pas in november en gedeeltelijk zelfs pas in januari aangekomen, dus na de overbruggingsperiode. In deze twee gevallen is de traagheid van de procedures voor de beschikbaarstelling in het geding.

93. In 1981 was aan China een toewijzing verleend van 2 000 ton melkpoeder op een verzoek om spoedhulp van 17 maart 1981 om de gevolgen van een ernstige droogte in de provincie Hebei en overstromingen in de provincie Hubei te lenigen. De eerste 500 ton werden op 26 november 1981 verscheept en de eerste certificaten van ontvangst in China werden op 19 juli 1982 afgegeven, dus respectievelijk 8 en 16 maanden na het uitroepen van de nood-situatie die waarschijnlijk op dat moment al lang voorbij was. De verscheeping van de eerste 500 ton vond plaats in november 1981, en niet in oktober, zoals gepland. Tenslotte werd de eerste lading

niet erkend door de Commissie wegens een — in feite kleine — inbreuk op de verpakingsvoorschriften (zie paragraaf 65), zodat de leverancier heeft geweigerd over te gaan tot levering van de resterende 1 500 ton die dezelfde verpakingsfout vertoonden. Dit in gebreke blijven heeft de Commissie ertoe verplicht, op 15 december 1981 een nieuwe verordening inzake de beschikbaarstelling vast te stellen, waarbij de verscheping in februari 1982, dus twee maanden later dan oorspronkelijk beoogd, werd voorgeschreven.

94. Deze verschillende gebreken verklaren trouwens niet alles. Zij verklaren niet waarom na een aanvraag om spoedhulp van 17 maart 1981 het besluit tot toewijzing eerst bij verordening van de Raad van 28 april werd genomen, het verzoek tot beschikbaarstelling pas op 31 juli, drie maanden na dat besluit, werd gedaan, en de eerste verordening inzake de beschikbaarstelling pas op 8 oktober, dus meer dan twee maanden na het desbetreffende verzoek, werd vastgesteld. Zij verklaren evenmin waarom acht maanden voorbij gegaan zijn tussen de eerste verscheping en het eerste certificaat van ontvangst. Aan de hand van het dossier betreffende het geschil in deze zaak, dat door de Kamer gecontroleerd werd, kon dit laatste punt niet worden opgehelderd. De traagheid van de communautaire procedures inzake de besluitvorming en de beschikbaarstelling en waarschijnlijk ook die van de overheidsorganen van het begunstigde land, moeten dan ook mede aan de kaak worden gesteld.

95. Een toezegging van de Commissie van 25 maart 1981 om na een cycloonramp onmiddellijk voedselhulp van 2 000 ton graan aan het eiland Mauritius te leveren, werd pas gerealiseerd toen deze zending op 20 juni 1982, dus 15 maanden later, te Port Louis aankwam. Een dergelijke verlamming van de uitvoeringsprocedures is onaanvaardbaar.

96. Ondanks het spoedeisende karakter waarop het WVP had gewezen, waren met de uitvoering van de meeste voedselhulpleveranties die van 1980—1982 via deze organisatie aan Tunesië werden verstrekt (11 740 ton graan, 3 264 ton melkpoeder en 170 ton butteroil) 4 à 6 maanden gemoeid. Voor 1982 was één van de oorzaken van deze vertragingen met annuleren en het herhalen van een inschrijvingsprocedure betreffende 530 ton melkpoeder.

97. Hoewel de Commissie wist dat de maïsvoorraden in Zambia in april 1983 zouden zijn uitgeput, geschiedde de levering van 15 000 ton van dit produkt die beloofd was voor mei 1983, via een overeenkomst betreffende een driehoeksoperatie met Zimbabwe die pas op 29 juni werd ondertekend en werd aldus eerst in juli daadwerkelijk met de levering begonnen. De leveringsovereenkomst werd formeel pas eind augustus 1983 gesloten.

98. De goederen die nodig waren voor een toewijzing aan Botswana van 3 000 ton granen en 600 ton melkpoeder, waartoe op 14 juli 1983 als hulp ter leniging van de gevolgen van de droogte werd besloten, waren in november 1983 nog steeds niet beschikbaar gesteld.

99. Ingevolge een verzoek van 3 juni 1983 werden 15 000 ton tarwe aan Indonesië toegekend. Hoewel de behoefte een gevolg was van een geringe oogst in 1983 werden de goederen pas medio augustus 1984 ingeladen, dus 14,5 maand na het verzoek en 4,5 maand na afloop van de overbruggingsperiode; op dat ogenblik was de volgende oogst dus al binnen.

100. Al deze gevallen zijn verontrustend omdat daaruit kan worden afgeleid dat de procedures ter uitvoering van de commu-

nautaire voedselhulp niet geschikt zijn om tijdig te voorzien in de soms dringende behoeften die uit noodsituaties en uit niet te voorzien rampen voortvloeien.

3. De onzekerheid over de datum van levering en de gevolgen daarvan

101. De niet te voorspellen traagheid bij de uitvoering en de onregelmatige leveringstermijnen brengen voor de begunstigten met zich mee dat hun voorziening niet veilig gesteld is. In Indonesië houdt de NGO Catholic Relief Service een buffervoorraad voor een half jaar aan om ondanks de onzekerheden betreffende de data van de communautaire leveringen een gestage uitvoering van haar programma's te garanderen.

102. In Sri Lanka verklaart een andere NGO dat zij om dezelfde redenen niet in staat is regelmatige en permanente voedselprogramma's op te stellen, zelfs niet voor de categorieën van de bevolking die aan ernstige ondervoeding lijden. De goederen die vielen onder de toewijzing voor 1982 bij voorbeeld zijn deels pas zes maanden en deels pas negen maanden na het verzoek verscheept.

103. In Rwanda zouden volgens de voorschriften van de verordening inzake de beschikbaarstelling (*) met een tussentijd van twee maanden twee partijen graan van elk 2 250 ton moeten aankomen. In werkelijkheid zijn beide partijen gelijk aangekomen, waardoor een ernstig probleem bij de opslag is ontstaan.

4. Kwalijke wisselwerking tussen de vertragingen bij de levering en de lokalisering van de behoeften

104. Vanuit Europa is niet duidelijk te zien dat enerzijds het tijdschema van de hulpacties en anderzijds de lokalisering van de behoeften of de keuze van de mogelijke aanvoerwegen op elkaar inwerken, maar toch gebeurt dit in de praktijk. De melkfabriek ULB in Mali doet de Gemeenschap ieder jaar een bevoorradingsplan per regio en per periode toekomen met vermelding van de gewenste loshavens. De leiding van deze melkfabriek heeft het in 1983 aldaar aanwezige onderzoeksteam van de Kamer geattendeerd op het feit dat een vertraagde verzending ertoe kan leiden dat men een andere loshaven en een andere route en wijze van vervoer over land moet kiezen. Zo worden de hulpgoederen met bestemming Gao en Timboektoe nu eens via Abidjan en dan weer via Lomé aangevoerd.

105. Op vergelijkbare wijze leiden achterstanden op het tijdschema voor de levering van granen ertoe dat het Office des Produits agricoles van Mali zich genoopt ziet voorraden van de ene naar de andere regio over te brengen, hetgeen extra vervoerkosten met zich meebrengt.

106. De gevallen waarin de voedselhulpprodukten niet voldoen aan de geldende normen of niet de gewenste kenmerken hebben, zijn te talrijk om ze nog als toevallig te kunnen afdoen en aan een ongelukkige samenloop van omstandigheden te kunnen toeschrijven.

107. Natuurlijk zou men hiertegen kunnen inbrengen dat de genoemde gevallen in totaal slechts een gering deel vertegenwoordigen van de geleverde hoeveelheden. Maar deze zienswijze houdt zeker geen steek. De geconstateerde partijen met gebreken dient men namelijk niet af te zetten tegen de in totaal geleverde voedselhulp maar tegen de door de Kamer gecontroleerde hulpacties. Zo kan worden vastgesteld dat van de 22 landen waaraan

de Kamer in de periode 1981-maart 1985 een controlebezoek heeft gebracht en waar zij een controle op de voedselhulp heeft uitgevoerd, 14 landen voedselhulpverleners hebben ontvangen op welke kwaliteit iets was aan te merken. Bijna voor alle produkten hebben zich gevallen van slechte kwaliteit voorgedaan. Deze hebben zich elk jaar voorgedaan. En vooral bepaalde landen

hebben te lijden gehad van een hele serie gebrekkige leveringen, zoals Bangladesh, dat praktisch elk jaar reden tot klagen heeft (zie de paragrafen 5, 30, 36, 40 en 83), of Indonesië, waarvoor hetzelfde geldt voor de periode 1979—1983 (zie de paragrafen 42 en 99), of ook Ghana, dat hetzelfde heeft ondervonden in de periode 1977—1984 (zie de paragrafen 8, 14, 23 en 64).

(¹) PB nr. L 192 van 26. 7. 1980.

(²) Bureau voor hulp en werken van de Verenigde Naties voor de Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten.

(³) PB nr. L 153 van 12. 6. 1985, blz. 7.

(⁴) PB nr. L 116 van 1. 5. 1984, blz. 11.

(⁵) Respectievelijk de Beschikbaarstellingsverordeningen (EEG) nr. 1373/84, (EEG) nr. 3503/84, (EEG) nr. 3576/84, (EEG) nr. 3578/84 (voor Kenia en Oeganda) en (EEG) nr. 663/85 (PB nr. L 132 van 18. 5. 1984, L 327 van 14. 12. 1984, L 332 van 20. 12. 1984 en L 74 van 15. 3. 1985).

(⁶) Bureau voor landbouwprodukten van Mali.

(⁷) Organoleptische eigenschappen: eigenschappen waardoor de produkten inwerken op de zintuigen: smaak, geur, uiterlijk, enz.

(⁸) Verordening (EEG) nr. 2936/81 van de Commissie van 8. 10. 1981, PB nr. L 294 van 14. 10. 1981, blz. 21.

(⁹) Verordening (EEG) nr. 397/84 van de Commissie van 16. 2. 1984, PB nr. L 47 van 17. 2. 1984, blz. 45.

BIJLAGE 2

Verschillen tussen de beschikbaarstellingsregeling voor granen en die voor melkprodukten, voor zover zij gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de hulpgoederen**GRANEN**

(Verordening (EEG) nr. 1974/80)

MELKPRODUKTEN

(Verordening (EEG) nr. 1354/83)

A. Bepalingen die de kwaliteit van de melkprodukten minder goed garanderen dan die van de granen

1.

Bepaald is dat door de inschrijvingswaarborg „wordt gegarandeerd dat de inschrijver zijn verplichtingen zal nakomen”
(artikel 5, lid 1)

Geen analoge bepaling

2.

Kwaliteitscontrole op initiatief van het interventiebureau

is vereist voor elke levering, ongeacht of het produkt op de markt wordt gekocht of aan een interventievoorraad wordt onttrokken
(artikel 15, lid 1)

is alleen maar voorzien voor produkten die op de markt zijn aangekocht en voor door industriële be- of verwerking verkregen produkten
(artikel 8, leden 1 en 2)

3.

De controle op granen geschiedt in de haven en wel op het ogenblik van de inlading
(artikel 15, lid 1)

Er is niets bepaald over het moment en de plaats van de controle op de melkprodukten behalve wanneer deze een industriële be- of verwerking ondergaan (gevitamineerd melkpoeder, butteroil), in welk geval deze tijdens de vervaardiging plaats vindt
(artikel 8, leden 1, 2 en 4)

4.

Het interventiebureau

„laat aard, kwaliteit en verpakking van de goederen controleren”
(artikel 15, lid 1)

„controleert” de naleving van de bepalingen inzake de samenstelling, de kwaliteit en de verpakking van de produkten
(artikel 8, leden 1 en 2)

5.

De vertegenwoordiger van de begunstigde wordt uitgenodigd bij de controle aanwezig te zijn
(artikel 15, lid 1, 2de alinea)

Over de deelneming van de begunstigde aan de controle is niets bepaald
(artikel 8, leden 1-4)

6.

Het interventiebureau laat een tweede controle verrichten waarvan de uitslag beslissend is

wanneer de eerste controle die het heeft laten verrichten tot betwisting aanleiding heeft gegeven
(artikel 15, lid 3)

wanneer door de begunstigde bezwaar is gemaakt tegen de kwaliteit naar aanleiding van een door hem gevraagde en betaalde controle
(artikel 20, lid 2)

7.

De leverancier is verplicht de goederen te vervangen

wanneer de kwaliteitscontrole die het interventiebureau heeft laten verrichten negatief uitvalt
(artikel 15, lid 4)

wanneer de goederen definitief zijn afgekeurd bij de tweede beslissende controle die verricht is na een eerste controle waarom de begunstigde heeft gevraagd
(artikel 20, lid 3)

8.

In geval van een cif-levering dient de zeeverzekeringsspolis

„alle vervoersrisico's te dekken”
(artikel 13, lid 2)„alle risico's in verband met het vervoer te dekken”
(artikel 18, lid 2, 1ste alinea)

9.

Het zeevervoer van een cif-levering moet worden uitgevoerd met schepen

— die maximaal 15 jaar oud zijn

— die maximaal 15 jaar oud zijn in geval van chartertransport;
maximaal 25 jaar in geval van transport per lijnschip;— „die zijn ingedeeld in de hoogste categorie van de erkende
classificatieregisters”;— die „uit technisch en gezondheidsoogpunt alle garanties bieden
voor het vervoer van zuivelprodukten”. Er behoeft geen verklaring
te worden overgelegd
(artikel 18, lid 1)— waarvoor „door een bevoegde instantie afgegeven gezondheids-
garanties kunnen worden voorgelegd”.
(artikel 4, lid 4, sub d))*B. Bepalingen die de kwaliteit van de granen minder goed garanderen dan die van de melkprodukten*

1.

De verordening bevat geen enkele kwaliteitsnorm

De verordening bevat gedetailleerde normen voor de kwaliteit en
de verpakking

2.

De verordening bevat uitsluitend bepalingen voor fob- en cif-leve-
ringenDe verordening bevat bepalingen betreffende alle leveringsstadia
fob, cif en franco-bestemming

3.

Geen analoge bepaling

„De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om te waarborgen
dat de op hun grondgebied geldende gezondheidsvoorschriften in
acht worden genomen”
(artikel 7)

4.

De verordening vermeldt niet de mogelijkheid voor de leverancier
een controle te verrichten op de goederen die hem door het
interventiebureau zijn geleverdDegene aan wie de levering is gegund vergewist zich ervan of de
hem door het interventiebureau ter beschikking gestelde hoeveel-
heid magere-melkpoeder of boter overeenkomt met de te leveren
hoeveelheid en of de verpakking droog, schoon en ongeschonden
is
(artikelen 4, lid 2, en 6, lid 2)In geval van voedselhulp in de vorm van butteroil, maakt het
interventiebureau het de belangstellenden mogelijk op hun kosten
uit de door het interventiebureau aangeboden partij boter getrok-
ken monsters te onderzoeken
(artikel 6, lid 1, sub a)

5.

Het bedrag van de inschrijvingswaarborg

is niet vastgelegd in de verordening, die daarvoor verwijst naar de
desbetreffende verordening inzake de beschikbaarstelling
(artikel 5, lid 1)is in de verordening vastgelegd en uitgedrukt in een percentage van
de interventieprijs van het produkt
(artikel 4, lid 1)

6.

De leverancier dient de uit de interventievoorraad afkomstige goederen te garanderen

door een verzekering ter dekking van de waarde van het produkt die, al naar gelang van het geval, de interventieprijs of de referentieprijs is
(artikel 12, lid 5, en 13, lid 3)

door een „leveringswaarborg” waarvan het bedrag gelijk is aan de met 10 % verhoogde interventieprijs van het betrokken produkt
(artikel 4, lid 1, en 6, lid 1, sub b)

7.

Geen analoge bepaling

De begunstigde kan op zijn kosten controles laten uitvoeren voordat de goederen worden verscheept
(artikel 20, lid 1)

8.

Geen analoge bepaling

„Indien het transport over zee niet of slecht wordt uitgevoerd” neemt degene aan wie een cif-levering is gegund „op verzoek van de begunstigde alle maatregelen die voor het vervoer van de goederen nodig zijn, inclusief het reserveren van vrachtruimte”
(artikel 18, lid 1, laatste alinea)

9.

Geen analoge bepaling

Voorzien is in inhoudingen op de inschrijvingswaarborg en op de leveringswaarborg indien de goederen door de schuld van degene aan wie gegund is te laat zijn ingeladen
(artikel 26, lid 57)

NB: naast deze verschillen betreffende de beschikbaarstelling van de voedselhulpgoederen dient men het hierna genoemde verschil te stellen betreffende de regeling tot opneming in de interventievoorraad:

GRANEN

Wanneer over de kwaliteit en de kenmerken van het aangeboden graan overeenstemming is bereikt, behoeven vóór de opneming daarvan in de interventievoorraad geen monsters aan een laboratoriumanalyse te worden onderworpen
(Verordening (EEG) nr. 1569/77 van de Commissie van 11. 7. 1977)

MELKPRODUKTEN

Een stelselmatige controle op de fabricage van magere-melkpoeder is voorgeschreven, voordat het in de interventievoorraad kan worden opgenomen
(Verordening (EEG) nr. 625/78 van de Commissie van 31. 3. 1978)

BIJLAGE 3

Verklaring van termen

INHOUD

	Blz.
Stadia van levering	39
Levering vrij langs boord (Engels: „free along side ship” of „fas”)	39
Vrachtvrij aan boord (Engels: „free on board” of fob)	39
Cif (kosten, verzekering en vracht; Engels: „cost, insurance, freight”)	39
Cif-aan land (Engels: „cif-landed”)	40
Loshaven, in het ruim van het schip (Engels: „ex ship”)	40
Op de kade (loshaven) (Engels: „ex-quay, port of unloading”)	40
Levering „franco-bestemming” (Engels: „delivered place of destination”)	40
Leveringsovereenkomst	40
Conformiteitsverklaring	41
Bericht van inschrijving	41
Overnamecertificaat	41
Verzoek om beschikbaarstelling	41
Ligdagen	41
Partij	41
Verordening inzake de beschikbaarstelling	41
Overligdagen	41

BIJLAGE 3

Verklaring van termen

Stadia van levering

Dit zijn handelsrechtelijke begrippen ter omschrijving van de voorwaarden volgens welke de verantwoordelijkheid en de risico's betreffende een bepaalde partij goederen overgaan van de leverancier op de koper en ter bepaling van de plaats van deze overgang.

Op handelsgebied kan het stadium van levering tussen leverancier en koper vrij worden overeengekomen. Er bestaan echter standaardleveringsstadia, die nauwkeurig omschreven zijn in de INCOTERMS, een document dat is opgesteld door de Internationale Kamer van Koophandel te Parijs.

De Europese Gemeenschap heeft voor de uitvoering van voedselhulpacties zelf verschillende stadia van levering omschreven, die naar gelang van de periodes varieerden. Afhankelijk van het geval waren de door de Gemeenschap gehanteerde stadia „sui generis”-stadia, die niet volkomen overeenstemmen met de stadia die in het internationaal handelsverkeer gebruikelijk zijn en gecodificeerd zijn in de INCOTERMS, of die juist wel uitdrukkelijk naar deze omschrijvingen verwijzen (door vervanging van de term „koper” door de term „begunstigde van de hulp”). De thans door de Gemeenschap toegepaste stadia zijn „fob”, „cif” en „franco-bestemming” (cf. deze termen).

* *Levering vrij langs boord (Engels: „free alongside ship” of „fas”)*

De leverancier moet de goederen binnen de overeengekomen termijn in de overeengekomen laadhaven leveren op de door de koper aangewezen plaats nabij de meerpaal waar het schip waarin de goederen worden geladen zal aanleggen en vervolgens dient de leverancier onverwijld de koper van deze levering in kennis te stellen. Alle kosten en risico's in verband met de goederen zijn voor rekening van de leverancier tot het moment waarop de goederen daadwerkelijk op de afgesproken plaats zijn gedeponneerd. Na dit moment zijn de kosten en risico's voor rekening van de koper, met name de laadkosten, het stuwagegeld en de kosten die verbonden zijn aan het eventueel te laat aanmeren van het schip. De bevrachting komt namelijk voor rekening van de koper.

De Gemeenschap heeft het leveringsstadium „levering vrij langs boord” voor granen tot in 1980 en voor melkprodukten tot in 1983 toegepast onder de benaming „levering in de laadhaven”. In de genoemde jaren heeft zij dit leveringsstadium vervangen door het fob-stadium (zie de term „vrachtvrij aan boord”).

* *Vrachtvrij aan boord (Engels: „free on board” of fob)*

In feite is alleen de Engelse term fob gangbaar. De leverancier wordt van zijn verantwoordelijkheid voor de goederen ontslagen, zodra deze bij de lading van het schip de reling zijn gepasseerd. De laadkosten komen voor zijn rekening, maar het stuwagegeld komt voor rekening van de koper.

De koper moet het schip op zijn kosten bevrachten en de kosten dragen voor het eventueel te laat aanmeren van het schip, inclusief die welke de leverancier eventueel heeft moeten maken (opslagkosten, kosten voor stilstand van vrachtwagens en wagons, bankkosten).

De koper dient de goederen onmiddellijk na lading in ontvangst te nemen. Krachtens de jurisprudentie heeft de koper echter de mogelijkheid om na lossing de kwaliteit van de goederen te betwisten, bij voorbeeld wanneer verborgen gebreken bij de lading niet konden worden geconstateerd of ook wanneer kwaliteitsverlies na de levering toe te schrijven is aan de slechte kwaliteit van de verpakking. De fob-formule is één van de door de Gemeenschap voor voedselhulpleveranties gehanteerde leveringsstadia.

* *Cif (kosten, verzekering en vracht; Engels: „cost, insurance, freight”)*

Vanuit het oogpunt van de overneming van de goederen is de cif-formule gelijk aan de fob-formule: zodra de goederen de reling van het schip zijn gepasseerd, heeft de levering plaatsgevonden en gaat het risico van de leverancier over op de koper.

De aanvaarding van de goederen door de koper geschiedt evenals bij de fob-formule na de inlading, waarbij de jurisprudentie ook hier de mogelijkheid inruimt tot betwisting bij de lossing in geval van verborgen gebreken.

De cif-formule verschilt van de fob-formule door de wijze waarop de voorwaarden voor het zeevervoer zijn omschreven: de leverancier moet namelijk:

- op zijn kosten het contract afsluiten voor het zeevervoer langs de gebruikelijke route tot in de overeengekomen haven van bestemming;
- op zijn kosten een polis afsluiten waardoor de goederen tijdens het zeevervoer gedekt zijn tegen de aan dit vervoer verbonden risico's. De polis moet worden geïndosseerd aan de order van de koper.

De cif-formule in de handel verwijst echter naar standaardverzekeringspolissen die de dekking van een reeks als speciaal aangemerkte risico's uitsluiten (diefstal, plundering, lekslaan, breuk, versplintering, condensvorming in het ruim, contact met andere goederen, enz.). Alleen door uitdrukkelijk in de polis opgenomen clausules kunnen dergelijke risico's worden gedekt.

Het al dan niet in het contract voor het zeevervoer (en dus onder de kosten voor rekening van de leverancier) opnemen van de loskosten is een kwestie van usance die naar gelang van de loshavens varieert. Het inbegrepen zijn van de loskosten, ongeacht de haven, is slechts automatisch in geval van levering „cif aan land” (zie deze term).

De cif-formule is een van de leveringsstadia die door de Gemeenschap voor voedselhulpleveranties worden gehanteerd.

* *Cif-aan land (Engels: „cif-landed”)*

Alleen de Engelse term wordt gebruikt. Dit is een cif-formule waarbij de loskosten voor rekening van de leverancier komen. Dit is niet automatisch het geval bij een gewone cif-formule. Het al of niet opnemen van de loskosten in de contracten voor het zeevervoer hangt namelijk af van de usances in de (los)havens. Zie de term cif.

* *Loshaven, in het ruim van het schip (Engels: „ex ship”)*

De levering heeft plaatsgevonden en het risico gaat van de leverancier over op de koper op het ogenblik waarop deze laatste in de loshaven de goederen in ontvangst heeft genomen in het ruim van het schip.

De kosten van verstuwung en lossing en eventueel de kosten van een lichter en de overliggelden komen voor rekening van de koper.

De formule „levering in de loshaven, in het ruim van het schip” was een van de leveringsstadia die door de Gemeenschap tot in 1983 werden gehanteerd. De communautaire reglementering sloot echter elke verwijzing naar de handelsgebruiken uit en er was dus niet a priori volledige overeenstemming tussen het communautaire stadium en het volgens het handelsgebruik bedoelde stadium.

* *Op de kade (loshaven) (Engels: „ex-quay, port of unloading”)*

De levering heeft plaatsgevonden en het risico gaat over van de leverancier op de koper op het ogenblik waarop de goederen op de kade van de overeengekomen loshaven zijn geplaatst.

Alle tot dit stadium aan de goederen verbonden kosten en risico's, dus de overliggelden (zie deze term), de eventuele lichterkosten en loskosten komen voor rekening van de leverancier.

Tot in 1983 heeft de Gemeenschap een soortgelijke, doch niet a priori identieke leveringsformule toegepast: volgens de communautaire reglementering was namelijk geen enkele verwijzing naar de handelsgebruiken mogelijk. Zo kwamen volgens het communautaire leveringsstadium de overliggelden ten laste van de begunstigde.

De communautaire regeling kende een variant op dit stadium: de levering in de lichter en niet op de kade.

* *Levering „franco-bestemming” (Engels: „delivered place of destination”)*

De leverancier levert de goederen in een veem of op een andere overeengekomen plaats in het land van invoer en neemt alle vervoerkosten tot deze plaats voor zijn rekening en, naar gelang van het geval, ook de lossingskosten indien het noodzakelijk of gebruikelijk is dat de goederen bij aankomst gelost worden op de overeengekomen plaats. Hij moet alle formaliteiten vervullen en voor zijn rekening komen alle douanerechten en andere belastingen in verband met de uitvoer van het produkt uit het land van oorsprong, het eventueel transitovervoer door een of meer landen en de invoer van het produkt in het land van bestemming. Hij moet aan de koper alle documenten verschaffen die deze laatste nodig heeft om de goederen op de afgesproken plaats in ontvangst te nemen.

De koper draagt eventueel de lossingskosten in de hierboven genoemde gevallen en alle kosten die zowel voor hem als voor de leverancier voortvloeien uit een verdraging bij de overname van de goederen.

De Gemeenschap heeft altijd een stadium „franco-bestemming” gehanteerd, maar dit is niet a priori identiek met het in het handelsverkeer gebruikelijke stadium „franco-bestemming”. Zo komt volgens de communautaire formule „franco-bestemming” de lossing steeds voor rekening van de leverancier. De levering heeft steeds plaats „in een magazijn” (dus niet in de open lucht); de leverancier is verplicht „de nodige verzekeringen” voor het vervoer en het lossen van de goederen te sluiten.

Leveringsovereenkomst

Een in de vorm van een briefwisseling gesloten overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en een begunstigde — land of organisatie — waarbij de Commissie, in naam van de Gemeenschap, de begunstigde mededeling doet van het communautaire besluit hem een bepaalde hoeveelheid van een bepaald produkt in een bepaald leveringsstadium toe te wijzen en aankondigt dat zodra de instemming van de begunstigde met de wijze van levering en het gebruik van de hulpgoederen is ontvangen, de nodige maatregelen zullen worden getroffen om de bedoelde levering uit te voeren.

De overeenkomst wordt van de zijde van de Commissie door een lid van de Commissie en van de zijde van de begunstigde in het algemeen door de ambassadeur van het begunstigde land bij de Gemeenschappen of, indien het een organisatie betreft, door de bevoegde vertegenwoordiger daarvan ondertekend.

De leveringsovereenkomsten bevatten steeds verschillende bijlagen. Bij rechtstreekse hulp (hulp aan een land) zijn er drie bijlagen:

I. Algemene voorwaarden

Deze bijlage bevat verschillende verbintenissen van de contractpartners, welke sterk verschillen al naar gelang het gaat om een fob-, cif- of franco-bestemming-levering en al naar gelang het produkt moet worden verkocht of gratis verdeeld. Aan communautaire zijde is de partij die zich verbindt de Gemeenschap. Deze rechtspersoon wordt vertegenwoordigd door de Commissie, die zich niet zelf verbindt.

II. Leveringsvoorwaarden

Via deze bijlage stelt de Gemeenschap de begunstigde in kennis van de rechten en verplichtingen betreffende de levering van het produkt, zoals die gelden voor de verschillende partijen die bij de voedselhulp betrokken zijn — leverancier, interventiebureau, begunstigde en de Commissie zelf, voor zover zij in dit proces optreedt.

De formulering van deze tweede bijlage verschilt naar gelang van het stadium van levering maar ook naar gelang van het produkt.

In deze bijlage kan worden bepaald vanaf welk stadium de risico's overgaan op de begunstigde.

III. Bijzondere voorwaarden

Deze bijlage bevat nadere bepalingen over de kenmerken en de verpakking van het produkt en verschillende specificaties betreffende de betrokken levering, soms met name betreffende het gebruik van de tegenwaardefondsen.

Deze drie bijlagen maken ook deel uit van de overeenkomsten inzake indirecte voedselhulp (die met organisaties worden gesloten). Maar deze overeenkomsten bevatten ook nog andere bijlagen, in het bijzonder om nadere voorwaarden te stellen voor het vervoer na het stadium van levering en de financiering ervan.

Conformiteitsverklaring

Document waarin het interventiebureau vóór de verscheping of bij de verscheping verklaart dat het geleverde produkt en de verpakking ervan voldoen aan de geldende normen. De verplichting tot het afgeven van een dergelijke verklaring is niet afhankelijk van het stadium van levering — fob-, cif- of franco-bestemming. Zij is niet voorgeschreven in sommige gevallen van levering van melkprodukten die uit de interventievoorraden afkomstig zijn.

Bericht van inschrijving

Dit wordt ten behoeve van de interventiebureaus en de inschrijvers in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt. Voor de leveranties van granen en melkprodukten vormt dit een bijlage bij de verordening inzake de beschikbaarstelling en verschijnt het evenals de verordening zelf in een L-nummer van het *Publikatieblad*. Voor de leveranties van plantaardige oliën bestaat er geen verordening inzake de beschikbaarstelling en verschijnt het bericht van inschrijving in een C-nummer. Voor de leveranties van andere produkten worden doorgaans geen berichten van inschrijving gepubliceerd.

Overnamecertificaat

Een certificaat dat wordt opgesteld en ondertekend door de begunstigde of zijn vertegenwoordiger en dat wordt afgegeven aan de leverancier nadat deze op de overeengekomen plaats geleverd heeft. Deze verklaring dient als bewijs dat het produkt voldoet aan de voorgeschreven kwaliteitsnormen. Voor een fob- of cif-levering dient dit certificaat onmiddellijk na de verscheping te worden afgegeven. Voor een cif-levering dient de leverancier bovendien het bewijs te hebben geleverd dat hij zijn verplichtingen betreffende het zeevervoer (bevrachting en verzekering van het zeevervoer) is nagekomen.

Voor levering „franco-bestemming” dient het certificaat onmiddellijk na de lossing in het overeengekomen magazijn van bestemming te worden afgegeven.

Indien aan alle voorwaarden voor de afgifte van het certificaat is voldaan en de begunstigde desalniettemin verzuimt dit op te stellen en aan de leverancier af te geven wordt voor fob- en cif-leveringen een als overnamecertificaat geldend certificaat volgens hetzelfde model afgegeven door het interventiebureau dat in dit geval daarmee garandeert dat het produkt voldoet aan de eisen. Voor een levering „franco-bestemming” wordt door de gedelegeerde van de Commissie in het land van bestemming of bij diens ontstentenis door de ambassade van een van de Lid-Statens van de Gemeenschap een „verklaring” afgegeven die dezelfde vorm heeft en dezelfde gegevens bevat als een overnamecertificaat en die dus ook in dat geval de erkenning inhoudt dat het produkt voldoet aan de gestelde normen.

Verzoek om beschikbaarstelling

Dit document bestaat uit één enkel aan beide zijden te beschrijven blad dat door het Directoraat-generaal Ontwikkeling van de Commissie (DG VIII) gericht wordt aan het Directoraat-generaal Landbouw (DG VI) en strekt tot het openen van de procedure voor de „beschikbaarstelling van hulpgoederen”, dat wil zeggen de opstelling door DG VI van een ontwerp-verordening inzake de beschikbaarstelling en een bericht van inschrijving, het voorleggen van het ontwerp aan de eerstvolgende vergadering van het tot goedkeuring bevoegde comité van beheer, en in geval van goedkeuring de bekendmaking van de verordening en van het bericht in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Deze publikatie heeft tot gevolg dat een begin wordt gemaakt met de actie van het (de) landbouwinterventiebureau(s) die inzake de organisatie van de inschrijvingsprocedures bevoegd zijn, dat contracten worden gesloten voor de levering en het vervoer van de hulpgoederen, dat kwaliteitscontroles worden uitgevoerd en de leveranciers worden betaald.

Ligdagen

Het in de chertepartij (contract inzake scheepsbevrachting) bepaald aantal dagen voor het laden of lossen van een schip. Zie de term overligdagen.

Partij

Een partij voedselhulpgoederen is een bepaald tonnage van een gegeven produkt dat beschikbaar is gesteld ten behoeve van een bepaalde begunstigde voor levering in een bepaalde fase en plaats, met verscheping tijdens een bepaald tijdvak. De omvang der partijen varieert van enkele tonnen tot meer dan 10 000 ton. De partij is de basiseenheid voor de beschikbaarstellings- en inschrijvingsprocedures en komt als zodanig voor in de verordeningen betreffende de beschikbaarstelling, die van één tot verscheidene tientallen beschikbaar te stellen partijen omvatten. Het komt echter voor dat bepaalde partijen met een hoog tonnage worden onderverdeeld om een aparte inschrijving per sub-partij mogelijk te maken. Omgekeerd worden talrijke partijen met een gering tonnage, die voor verschillende plaatsen en begunstigten bestemd zijn, maar hetzelfde produkt betreffen en terzelfdertijd op dezelfde plaats moeten worden geleverd, behandeld als sub-partijen en voor de beschikbaarstelling samengevoegd tot partijen met een hoger tonnage. Dit is met name het geval met vele partijen die in het fob-stadium aan NGO's moeten worden geleverd.

Verordening inzake de beschikbaarstelling

Verordening van de Commissie, bekendgemaakt in een L-nummer van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, betreffende een produkt (magere-melkpoeder, butteroil, zachte tarwe, enz.) of betreffende een categorie produkten (granen) en die strekt tot de beschikbaarstelling van één of meer partijen goederen voor voedselhulp in de loop van de daarop volgende weken. Iedere partij granen of melkprodukten wordt in een dergelijke verordening inzake de beschikbaarstelling opgenomen. Voor de andere categorieën produkten worden zulke verordeningen niet vastgesteld.

De verordeningen inzake de beschikbaarstelling zijn van bijzondere aard en mogen niet worden verward met de verordeningen tot vaststelling van algemene voorschriften voor de beschikbaarstelling en de levering, waarin de vaste regels voor de beschikbaarstelling betreffende een categorie van produkten zijn omschreven.

Overligdagen

Aantal dagen dat een schip langer voor het laden of lossen is opgehouden dan het aantal in de chertepartij overeengekomen ligdagen (zie deze term). Het overliggeld wordt door de bevrachter aan de reder betaald.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Algemene opmerking

De Commissie neemt nota van de opmerkingen in het rapport van de Rekenkamer. Zij wil in dit verband wijzen op de grote overeenkomst tussen de slotaanbevelingen van de Rekenkamer, waarin deze pleit voor een nieuwe regeling en de nieuwe richtlijnen die zij zelf in juli 1986 heeft uitgestippeld en die zijn geconcretiseerd in een eerste rechtsakte, namelijk Verordening (EEG) nr. 3972/86 van de Raad van 22 december 1986, waarin met name de zeggenschap over de leveranties aan de Commissie wordt teruggegeven en nieuwe specifiek op de voedselhulp afgestemde procedures worden ingevoerd. Als volgende etappe zal één corpus van beschikbaarstellingsvoorschriften voor alle sectoren worden ingevoerd dat vermoedelijk vanaf 1 juli 1987 van kracht zal zijn. Over het geheel genomen gaat dit ontwerp in de richting van de aanbevelingen van de Rekenkamer; daarom zal er in de antwoorden van de Commissie verscheidene malen naar worden verwezen.

Afzonderlijke opmerkingen

2. DE GELDENDEN VOORSCHRIFTEN

2.2 (e)-2.5. Voor driehoeksoperaties bestaat tot dusverre geen beschikbaarstellingsverordening of bericht van aanbesteding. Hetzelfde geldt voor punt 2.5. In deze leemte zal worden voorzien in het kader van de in de algemene opmerking bedoelde hervorming.

De leveringsovereenkomsten

Volledigheid van de overeenkomsten

2.4 (a). De briefwisseling op het niveau van de in Brussel gevestigde ambassadeurs (zie glossarium van de Rekenkamer) heeft slechts betrekking op de praktische uitvoeringsbepalingen; de leveringstermijn komt pas later ter sprake, op uitdrukkelijk verzoek van de voor de oplevering verantwoordelijke instanties.

2.4 (b). Zie punt 2.16.

2.4 (c). In alle gevallen verdient het de voorkeur de plaatselijke behoeften in het verzoek om beschikbaarstelling te specificeren, want in sommige behoeften kan onder tussen verandering zijn gekomen.

Bovendien moeten de door de ontvangers gevraagde kenmerken aansluiten bij de op de Gemeenschapsmarkt beschikbare voorraden, en ook dat kan men pas weten op het tijdstip van de beschikbaarstelling.

Toepasselijkheid van de overeenkomsten

2.6. Over het geheel genomen houdt de Commissie zich aan de aangegeven termijnen. Dit kan echter niet indien de door het ontvangende land gevraagde termijnen niet haalbaar zijn.

2.6 (a). Mozambique. In de officiële brief is een fout geslopen. In feite betreft het een cif-levering, dus met overname in de laadhaven.

2.6 (c). en bijlage 1, punt 21 (bladzijde 78), Mauritius. Deze opmerking staat in het verslag van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 1982. Destijds meldde de Commissie aan de Rekenkamer dat zo spoedig mogelijk alle passende maatregelen waren genomen om de situatie op te vangen.

2.6 (d). Ten aanzien van de tweede opmerking van het Hof: na inspectie van de voorraden kon men er niet zeker van zijn dat de goederen ten tijde van het begin van de beschikbaarstelling inderdaad beschikbaar zouden zijn.

De voorschriften inzake de beschikbaarstelling van de hulp

Toepassingsgebied

2.8. Tot dusverre betrof de levering van andere landbouwprodukten dan graan en zuivelprodukten slechts een minimaal gedeelte van de in de Gemeenschap beschikbaar gestelde hoeveelheden. Het ontbreken van een permanente algemene of specifieke regeling voor deze produkten kan dus geen ernstige tekortkoming zijn geweest.

Twee jaar geleden begon men met het opstellen van een specifieke regeling voor plantaardige oliën, maar het werk werd opgeschort in verband met het voornemen een corpus van eenvormige verordeningen voor alle sectoren uit te werken.

De „graanverordening” is opgesteld vóór de „melkverordening” in een tijd toen nog alleen maar fob- of cif-leveringen op het programma stonden. Een nieuwe graanverordening,

die ook in levering franco bestemming voorzag, was bijna afgerond op het ogenblik dat men startte met de voorbereidende werkzaamheden voor de hervorming van de voedselhulp krachtens Verordening (EEG) nr. 3972/86.

Ingewikkelde voorschriften

2.9. De in de algemene opmerking genoemde eenvormige beschikbaarstellingsverordening zal eenheid brengen in de voorschriften voor alle leveringsstadia enerzijds en voor alle produkten anderzijds. Voor wat betreft de gemelde vergissing in het opschrift heeft de Commissie de indruk dat het gaat om een op zich zelf staand geval.

2.10. Het inschakelen van de concurrentie bij de uitvoering van de communautaire voedselhulp zou onmogelijk zijn zonder een eensluidende verzameling van basisvoorschriften. De produkten die in de Gemeenschap worden bijeengebracht uit openbare voorraden of op de markt beantwoorden nauwkeurig aan kwaliteits- en verpakkingsnormen die in het kader van een algemeen gezamenlijk beleid zijn vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het merendeel van de methoden voor analyse en gebruikscntrole. Het is eigenlijk ondenkbaar deze basisvoorschriften buiten beschouwing te laten, behalve in het geval van sommige specifieke eisen die de voedselhulp eigen zijn.

2.11. Zie bijlage 2-A5, bladzijde 37.

Inhoud

Verpakking

2.12, 2.13 en bijlage 1, punt 57. De voor het vervoer van butteroil bestemde verpakkingen (kartonnen dozen die vier 5 kg-blikken of één 20 kg-blik bevatten) moeten in hun geheel weerstandtests ondergaan volgens het model dat is beschreven in Verordening (EEG) nr. 303/77 (bijlage 1), die is vervangen door Verordening (EEG) nr. 1354/83 (bijlage III). Deze tests, waarbij een ongeluk wordt gesimuleerd en niet de normale omstandigheden bij het laden en lossen, staan onder toezicht van een erkend instituut dat een conformiteitsverklaring afgeeft.

Het feit dat deze volledige verpakkingen binnen de grenzen van toegelaten vervormingen hebben voldaan aan de bovenvermelde weerstandtests betekent dat het gebruikte blik en karton stevig genoeg zijn.

Het gebruik van dikkere bliksoorten zou het laadgewicht en dus de vervoerkosten verhogen, maar geen absolute garantie bieden tegen de beschadiging van verpakking en inhoud bij val.

Daarentegen zou men de dozen zeker steviger kunnen maken door ze met ijzeren banden te omwikkelen.

De voorgeschreven normen zijn overigens dezelfde als in de internationale handel en bij een bezoek aan een verpakkingsinstituut heeft men met eigen ogen kunnen vaststellen dat de tests bevredigend zijn.

Hieraan moet ook worden toegevoegd dat men in het algemeen rekening moet houden met de omstandigheden van de opslag bij de aankomst van de goederen op de plaats van bestemming. Hoe het ook zij, er wordt nog gestreefd naar verbetering.

Opschriften

2.15 en bijlage 1, punt 75. Noch voor, noch bij de afsluiting van de rekeningen tot en met het begrotingsjaar 1979 heeft de Commissie iets vernomen van verzuimen van de leveranciers met betrekking tot de in de verordeningen over de aanbestedingen voorgeschreven opschriften op de verpakkingen.

Voor de hulpacties waarvan de kosten door de Lid-Statén in 1980 en tijdens de daaropvolgende begrotingsjaren zijn opgegeven ziet de Commissie er evenals in het verleden op toe dat elk eventueel verzuim op dit gebied wordt bestraft in het kader van de voorbereidende werkzaamheden voor de thans lopende afsluiting van de rekeningen.

Onder het huidige systeem komt de verificatie van en dus de verantwoordelijkheid voor de juiste opschriften op de verpakking neer op de Lid-Staat die met de beschikbaarstelling is belast.

Vervoer

2.16. Voor een fob-leverantie is de keuze van de laadhaven door de leverancier, zij het op bepaalde voorwaarden (een haven die toegankelijk is voor zeeschepen en met het land van bestemming een verbinding onderhoudt met lijnvaartschepen of charters tijdens de laadperiode) een essentiële voorwaarde om de vrije concurrentie binnen de Gemeenschap voor dit soort leveranties te garanderen. Concurrentie is onontbeerlijk om een minimale gelijkheid van behandeling tussen de verschillende regio's van de Gemeenschap en tussen de ondernemers te verzekeren. Om die reden heeft de Commissie moeten toestemmen in de mogelijkheid van één overslag bij de levering van verwerkte en verpakte produkten.

Deze basisregel moet ook voldoen aan de eisen van een gezond economisch en financieel beheer. Indien men de keuze van de laadhaven aan de ontvanger van de hulp overlaat zou dit evenzeer, zo niet meer, kunnen leiden tot abnormale of ongewenste toestanden indien de aldus gekozen haven niet berekend is op of uitgerust voor de exporthandel of het laden van de betreffende produkten.

Het vooraf aanwijzen van een enkele laadhaven door de ontvanger zou bovendien voor de Gemeenschapsbegroting vaak zeer hoge extra leveringskosten met zich brengen.

Voorbeeld: rijst, per definitie afkomstig uit Italië of Spanje, die in Antwerpen/Rotterdam moet worden verscheept.

2.17. Het is volkomen logisch dat de Gemeenschapsregeling alleen voorschriften bevat betreffende de ouderdom, de indeling en de hygiënische toestand van de schepen wanneer het om een cif-levering gaat.

De eigenlijke reden daarvoor is dat de overdracht van de risico's en verantwoordelijkheden en de overname door de ontvanger feitelijk in de laadhaven plaatsvinden, ook al is de leverancier degene die voor het zeevervoer moet zorgen. Het geldende systeem heeft ten behoeve van de ontvanger van de hulp bij dit soort leveranties specifieke waarborgen ingevoerd, waaronder de eisen ten aanzien van het schip, alsmede de endossering op zijn naam van het niet-verhandelbare *connossement* en van de zeevaartverzekeringspolis.

In het verleden waren deze bepalingen niet van toepassing op de leveranties *franco-bestemming*, aangezien de leverancier rechtstreeks alle risico's op zich nam tot aan de plaats van uiteindelijke bestemming waar de goederen door de ontvanger worden overgenomen.

3. DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN DE VOORSCHRIFTEN

Niet-specifieke controles

Geschiktheid van de niet-specifieke controles

Gebrek aan voldoende bewijskracht

3.5. Elke partij graan die als voedselhulp wordt geleverd wordt bij het laden gecontroleerd. Bovendien inspecteert het interventiebureau zijn voorraden geregeld en is het dus heel goed op de hoogte van de kwaliteit van de bij hem opgeslagen partijen graan. De partijen worden gekozen volgens de in de aanbestedingsvoorschriften vereiste kwaliteit en zo nodig wordt te vochtig graan eerst gedroogd.

Voor bij de interventiebureaus opgeslagen melkprodukten die onverwerkt worden geleverd achtte men in het verleden een specifieke controle voor de inschepping niet noodzakelijk.

Veronachtzaming van de specifieke eisen van de voedselhulp en complementariteit met de specifieke controles

Erkenning van de fabrikant

3.8 tot 3.12. Voor voedselhulp leveranties zijn de kwaliteitsvoorschriften soms strenger dan de normen waaraan een produkt moet voldoen om in aanmerking te komen voor aankoop door de interventiebureaus. Dit geldt voor

de kwaliteit van graanprodukten (vochtigheidsgraad, eiwitgehalte, ...). Maar deze opmerking kan niet worden uitgebreid tot alle leveranties en met name tot melkprodukten, waarvoor de normen van de marktordening van toepassing zijn.

Uit bovenstaande opmerking volgt dat de bijzondere hoedanigheden die eventueel vereist zijn voor de levering van een produkt als voedselhulp niet impliceren dat men specifieke fabricagemethoden of installaties moet gebruiken. Daarom bepaalt Verordening (EEG) nr. 1354/83 ten aanzien van melkprodukten dat een bedrijf dat voldoet aan de door de marktordening gestelde voorwaarden om ter interventie te worden toegelaten (voorwaarden met betrekking tot de installaties, maar ook betreffende het bijhouden van een grondstoffenregister en -boekhouding om controles te kunnen verrichten) ook wordt erkend voor de fabricage van als voedselhulp te leveren produkten.

De controle op de fabricage

3.17. De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer. Zij zou tijdig van dit soort vaststellingen in kennis willen worden gesteld ten einde eventueel opdracht te geven tot een enquête in toepassing van artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 283/72 van de Raad.

Met betrekking tot de in 1976 en 1977 gepleegde fraude deelt de Commissie mede dat de vereveningsprocedure niet heeft kunnen plaatsvinden omdat de leverancier insolvent was verklaard en dat zij voornemens is dit dossier binnenkort af te sluiten.

Zonder andere beoordelingselementen is de Commissie overigens niet in staat om de door de Kamer geuite verdenking ten aanzien van de levering van melkpoeder aan Indonesië te ontzenuwen of te bevestigen.

De kwaliteitscontrole tijdens, of met het oog op de verschepping

3.20-3.21. Voor melkprodukten is een conformiteitscontrole bij de inschepping niet uitvoerbaar omdat de analyses alleen in een laboratorium kunnen worden verricht en enkele dagen in beslag nemen. Daarom vinden controles van op de markt bijeengebrachte produkten plaats in een voorafgaand stadium, bij de fabricage of de verpakking, en worden de goederen vervolgens tot de inschepping onder douane- of overheidscontrole geplaatst om er zeker van te zijn dat ze niet door andere worden vervangen. Met het oog hierop verplicht Verordening (EEG) nr. 1354/83 (artikel 20) de leverancier hiertoe documenten voor te leggen en schrijft zij het betrokken interventiebureau voor om bij klachten opnieuw een controle te verrichten die de doorslag moet geven. De regeling die thans wordt voorgesteld maakt een eind aan dit soort problemen, want zij voorziet in stelselmatige controles bij de inschepping voor alle leveringen.

De specifieke controles

De erkenning van de leveringsbedrijven

3.22. Burkina Faso en bijlage I, punten 27 en 28. De Commissie heeft thans haar verificaties van de zeven door de Rekenkamer genoemde acties beëindigd. De conclusie was dat in twee gevallen de geleverde produkten niet conform waren aan de eisen.

Aangezien er geen materiële bewijzen meer bestaan waarmee men de kwaliteit van de geleverde waar objectief zou kunnen vaststellen, heeft de Commissie getracht om aan de hand van de door het betrokken interventiebureau verstrekte documenten te verifiëren:

- dat de door de Gemeenschapsregeling voorgeschreven controles zijn verricht op de plaats waar zij al naar gelang de overeengekomen leveringsformule moesten plaatsvinden, en
- dat de resultaten van deze controles conform waren aan de vereiste kenmerken ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit.

Voor de leveranties aan Burkina Faso en Tanzania wees het onderzoek uit dat de kwaliteitsnormen waren overschreden. Deze conclusies zijn aan het interventiebureau ter kennis gesteld en de financiële consequenties van deze ongeregelheden zullen bij de afsluiting van de rekeningen worden vereffend.

De inhoudingen voor de ontbrekende hoeveelheden zijn rechtstreeks door het interventiebureau toegepast.

Overigens is de graanverordening eerder uitgekomen dan de melkverordening (zie het antwoord betreffende graan onder punt 2.8 hierboven).

De door de leverancier uitgevoerde kwaliteitscontrole

3.23. Indien het een produkt betreft dat uit een interventievoorraad afkomstig is, zorgt de leverancier voor het vervoer van de goederen die het interventiebureau tot zijn beschikking heeft gesteld met het oog op de leverantie. Het interventiebureau blijft verantwoordelijk voor de eventuele non-conformiteit van de kwaliteit van het produkt, indien de leverancier kan aantonen dat hij aan al zijn verplichtingen heeft voldaan en dat het gebrek hem niet kan worden aangerekend.

3.24. Inderdaad zijn de bijkomende controles voor rekening van de leverancier. Hij draagt de risico's indien de goederen bij de verscheping niet conform blijken te zijn aan de aanbestedingsvoorschriften.

De op initiatief van het interventiebureau uitgevoerde kwaliteitscontrole tijdens of met het oog op de verscheping

3.26(a). Aangezien de interventiebureaus een functie van openbaar gemeenschapsbelang vervullen, kan het feit dat zij zelf de controles verrichten geen afbreuk doen aan de garantie van objectiviteit.

3.27(a). Wij verwijzen naar de antwoorden op de punten 4.30 en 4.42.

3.27(b) en 3.22, 3.41(a), 4.28, 4.39, 4.49, 4.52, 4.54 en bijlage I, punten 15, 18, en 26. Op verzoek van de Commissie hebben de bevoegde diensten van Frankrijk een onderzoek verricht bij de leverancier. De conclusies bevestigden de eerder door het interventiebureau verstrekte inlichtingen over de kwaliteit van de verscheepte maïs. Aangezien er geen stoffelijk bewijs meer bestaat waarmee men de kwaliteit van de bewuste maïs objectief zou kunnen vaststellen, is de Commissie van mening dat men moet afgaan op de resultaten van de drie analyses die zijn verricht op de tijdens de verscheping genomen monsters. De eventuele financiële consequenties zullen bij de afsluiting van de rekeningen aan de orde komen.

3.28. De Commissie is niet van mening dat de afwezigheid van de begunstigde bij de verscheping de oorzaak kan zijn van minder grondige verificatie door de interventiebureaus.

Wanneer de interventiebureaus in plaats van de begunstigde het overnamecertificaat afgeven aanvaarden zij de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de hoeveelheid bij de verscheping. Zij hebben er dus veeleer belang bij de controles te verscherpen, want bij de afsluiting van de rekeningen zouden sancties in verband met eventuele gebreken voor hun rekening komen indien het bewijs is geleverd dat de levering reeds bij de verscheping niet conform was aan de communautaire voorschriften.

Bovendien vermeldt de Kamer een aantal voorbeelden die grotendeels betrekking hebben op de periode vóór 1984.

De specifieke controles

Algemene overwegingen inzake de controle met het oog op de verscheping

Overwaardering van de certificaten van overname of van conformiteit bij de verscheping

3.35. In de verordeningen voor de beschikbaarstelling van graan- en melkprodukten zijn grotendeels de voorschriften die gelden voor commerciële FOB- en CIF-leveranties overgenomen, maar zij bevatten daarnaast een aantal garanties en juridische instrumenten die de ontvanger van de hulp in staat stellen in actie te komen indien de leverantie gebreken

vertoont. Met name kan de Commissie de begunstigde het aan zijn order gestelde, niet-verhandelbare nettoconnossement overhandigen. Dit is het bewijs van eigendom van de waren en stelt de begunstigde dus in staat een actie tegen de transporteur te ondernemen. Hetzelfde geldt voor de eveneens aan de order van de ontvanger geëndosseerde zeeverzekering waarmee de laatstgenoemde zich in talrijke gevallen tegen de verzekeraar kan keren.

Wel is het waar dat de begunstigde, anders dan de handelsfirma's, de instrumenten die bedoeld zijn om hem het voordeel van de Gemeenschapshulp te garanderen niet gebruikt of niet weet hoe hij deze in werking moet stellen. Daarom heeft men in de nieuwe ontwerpverordening voor beschikbaarstelling afgezien van de cif-formule en de formule franco-loshaven ingevoerd. Bovendien bestudeert de Commissie de soort verzekering welke het meest geschikt is.

3.36—3.37. De eerdergenoemde nieuwe beschikbaarstellingsverordening (aangenomen dat hij wordt goedgekeurd) is strenger op het punt van het verkrijgen van de analyse-resultaten voordat de goederen worden ingeladen. Er is dus alle reden om aan te nemen dat dwalingen zoals die welke de Rekenkamer meldt voortaan vermeden zullen kunnen worden.

3.39. De Commissie is het niet eens met de conclusie van deze paragraaf en acht deze niet gerechtvaardigd.

Controle en toezicht op de uitvoering na de verscheping

3.40. In de nieuwe ontwerpverordening voor beschikbaarstelling wordt de toepassing van de door de Kamer aanbevolen controles bekrachtigd en officieel voorgeschreven.

3.41. Zie punt 3.27 (b).

3.42. Omdat tot dusverre de interventiebureaus de alleen-leiding hadden, was het voor de Commissie moeilijk om de leveranties nauwlettend in het oog te houden. Uit deze taakverdeling mag men echter niet opmaken dat de Commissie zich bij de uitvoering van de leveranties afzijdig hield. Wanneer zij hoorde dat er moeilijkheden waren, is de Commissie altijd tussenbeide gekomen om de uitvoering van de operaties te vergemakkelijken. De nieuwe richtlijnen betreffende toezicht houden rekening met de noodzaak van ruimere informatie en strengere controle op de leveringen.

4. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN GARANTIES

Ongelijkwaardigheid van de verschillende leveringsformules uit een oogpunt van kwaliteit

4.4. De nieuwe koers die het ontwerp voor een nieuwe beschikbaarstellingsverordening inslaat, sluit aan bij de

conclusies van de Rekenkamer dat de cif-formule slecht geschikt is voor voedselhulp.

Technisch gesproken acht de Commissie het dienstig te preciseren dat de leverancier genoodzaakt kan zijn een specifiek contract voor het lossen te sluiten indien de in de chertepartij bepaalde leveringsvoorwaarden niet overeenkomen met die van het bericht van aanbesteding.

Verplichtingen, garanties en sancties in de diverse stadia

De verplichtingen van de ondernemers

Verplichtingen van het interventiebureau

4.7. Met nadruk wordt betoogd dat de betrekkingen tussen het interventiebureau en de Commissie juridisch absoluut niet als een soort mandaat of vertegenwoordiging kunnen worden uitgelegd.

In zijn arrest Eurico van 18 oktober 1984 herinnert het Hof van Justitie er dan ook aan dat de door de Lid-Staat aangewezen nationale instantie rechtstreeks en autonoom het Gemeenschapsrecht toepast en de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het houden van de aanbestedingen en het toezicht op de leveringen. De contracten tussen deze instantie en de Commissie zijn niet gegrond op betrekkingen van meerdere tot ondergeschikte of van bestuurlijke hiërarchie, maar vertolken een taakverdeling en samenwerking binnen de Gemeenschap. Het is essentieel aan deze juridische visie te herinneren om de werking van de huidige communautaire regeling op zijn juiste waarde te beoordelen. Het enig mogelijke alternatief is dan ook dat de Commissie zelf de leiding over de leveranties op zich neemt.

De verzekeringen

Verzekering van het zeetransport van de cif-geleverde produkten

4.10, 4.25, 4.28, 4.36, 4.41, 4.47, 4.48, 4.49, 5.22, 5.23, 5.24. Aangezien de Rekenkamer zelf impliciet aanbeveelt de cif-leveranties te laten vallen (zie punt 6.3) en de Commissie deze aanbeveling in het ontwerp voor de nieuwe beschikbaarstellingsverordening heeft opgevolgd, vervalt het probleem van de aanwijzing van de begunstigde en van de risico's die de verzekering moet dekken bij een levering franco-loshaven.

Bovendien moet hierbij worden aangetekend dat de delegatie van de Commissie niet altijd de meest aangewezen instantie is om haar toestemming te geven voor het vrijgeven van de waarborgen. Om geografische en ook technische redenen is het beter deze taak toe te vertrouwen aan bij het laden en/of lossen aanwezige vakmensen. De Commissie heeft deze oplossing gekozen.

Het aanvragen van een verzekeringsuitkering zal voortaan zijn voorbehouden aan de leverancier, die daar alle belang bij zal hebben omdat hij verplicht is de ontbrekende of beschadigde produkten te vervangen.

De waarborgen

Inschrijvingswaarborg

4.12 (a). Het verschil in de hoogte van de waarborgen wordt gerechtvaardigd door het feit dat de inschrijvingswaarborg bij de levering van interventiegoederen vervolgens wordt vervangen door een leveringswaarborg die de waarde van de goederen dekt, terwijl bij beschikbaarstelling op de markt slechts één waarborg wordt gesteld die de gehele levering dekt.

4.12 (b). De vaststelling van de waarborg in de afzonderlijke aanbestedingsverordeningen laat ruimte voor eventuele aanpassingen van geval tot geval.

Vergelijkende beoordeling ten aanzien van de kwaliteitsdoelstelling

Wie heeft baat bij de garantie?

4.22. De verplichtingen van de interventiebureaus zijn in wezen, te zorgen voor de goede toepassing van de regeling op het gebied van de voedselhulp en de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de taken die deze regeling hun toewijst in het belang van de Gemeenschap, ten einde deze laatste in staat te stellen de door haar aangegane internationale verbintenissen na te komen.

Het overleg waarin wordt voorzien vloeit voort uit de taakverdeling tussen de interventiebureaus en de Commissie en beoogt de noodzakelijke coördinatie tot stand te brengen voor de eventuele indiening van klachten bij de begunstigde door de Commissie.

Garanties die rechtstreeks of via een derde inzetbaar zijn

4.29. Mochten sommige interventiebureaus ten onrechte waarborgen vrijgeven, dan zouden zij daarvoor bij de afsluiting van de rekeningen worden beboet door de afwijzing van de uitgaven ter hoogte van de bedragen van de onterecht vrijgegeven waarborg. Dit komt echter zelden voor, omdat de interventiebureaus de gewoonte hebben aangenomen de Commissie te raadplegen alvorens de waarborg vrij te geven, wanneer twijfel bestaat ten aanzien van de juiste beslissing.

4.30, 4.42 en bijlage 1, punten 66 en 94. De levering van de 500 ton melkpoeder waar het om gaat was volkomen conform, afgezien van een klein detail betreffende de

verpakking, dat niet heeft verhinderd dat het produkt in perfecte toestand ter bestemming is aangekomen. De Lid-Staat heeft tegen de leverancier een proces aangespannen vanwege de verpakking. Deze heeft beroep aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank van eerste aanleg.

Voor niet-levering van de overige 1 500 ton is de leverancier eveneens gedagvaard. Overigens is voor de levering van deze 1 500 ton opnieuw een inschrijving gehouden, zodra definitief vaststond dat de eerste contractant verstek liet gaan.

De financiële kant van deze leveringen zal bij de afsluiting van de rekeningen worden geregeld in het licht van de uitspraken van de nationale gerechtelijke instanties.

4.33. De Commissie is zich ervan bewust dat bepaalde moeilijkheden kunnen ontstaan door de late verevening van de rekeningen. Zoals de Rekenkamer meldt, is men thans bezig de achterstand weg te werken.

Wel wenst de Commissie hierbij aan te tekenen dat de uitgaven reeds in de beginfase (voorschot aan de Lid-Staten) en bij de eigenlijke declaratie ten tijde van de maandelijksse begrotingstoewijzing elke maand aan een systematische verificatie worden onderworpen.

Elke maatregel wordt trouwens tijdens de gehele uitvoering op de voet gevolgd om voor de problemen die kunnen rijzen zo mogelijk onmiddellijk een oplossing te kunnen vinden in technisch opzicht — met het oog op een vlotte levering — en in financieel opzicht, voor zover de verantwoordelijkheden voor een eventueel tekortschieten reeds in deze fase kunnen worden vastgesteld.

Zo leggen de interventiebureaus de eventuele boeten op, op eigen initiatief of naar aanleiding van de bezwaren die de Commissie uit wanneer zij van bepaalde moeilijkheden op de hoogte wordt gesteld.

Zeker, de gedeklareerde uitgaven worden onmiddellijk op de begroting aangerekend, maar in deze fase houdt dat geenszins de erkenning in dat de uitgave op goede gronden berust.

Bovendien moet men er rekening mee houden dat voor een groot aantal problemen reeds een oplossing is gevonden in de fase die voorafgaat aan de kostendeclaratie, waarin de oplossing dan reeds is verwerkt.

Ten slotte: in het kader van het bovenstaande financieringsstelsel kan de afrekening, die door de Lid-Staat moet worden verricht, op elk tijdstip na de eerste declaratie plaatsvinden, waardoor kan worden voorkomen dat een bepaald vraagstuk pas bij de verevening van de rekeningen wordt geregeld.

Uiteraard kunnen gevallen die zo ingewikkeld zijn dat men de verantwoordelijkheden niet duidelijk heeft kunnen vaststellen — nog lopende processen en enquêtes — uitsluitend worden geregeld bij de verevening van de rekeningen.

Dat het onderzoek bij de verevening slechts steekproefsgewijs plaatsvindt, wordt ten eerste gerechtvaardigd door het grote aantal maatregelen dat door een beperkte personeelsbezetting moet worden geverifieerd en ten tweede door de toepassing van het hierboven beschreven systeem van voorafgaande en begeleidende controle.

Omvang van de financiële aansprakelijkheid en omschrijving van de verplichtingen

4.38. Er zijn talrijke gevallen waarin de interventiebureaus de goederen voor de verscheping weigeren en de leverancier verplichten deze te vervangen.

Anderzijds wordt slechts tot vervanging van het produkt vanwege op de plaats van bestemming vastgestelde slechte kwaliteit overgegaan, indien vaststaat dat het produkt ongeschikt is voor menselijke consumptie en indien het kwaliteitsbederf niet kennelijk toe te schrijven is aan de slechte omstandigheden waaronder de begunstigde de goederen heeft gehanteerd en opgeslagen.

In elk geval worden de leveranciers altijd bestraft, indien is vastgesteld dat ze in gebreke zijn gebleven. Het aantal financiële sancties, dat de Rekenkamer gering acht, hangt uiteraard af van de frequentie van de door de Commissie en/of de interventiebureaus geconstateerde afwijkingen.

Elke gebrekkige prestatie moet trouwens worden overgedaan indien naar de mening van de Commissie uit de ingezamelde elementen kan worden opgemaakt dat het gebrek niet aan het gedrag van de begunstigde toe te schrijven is.

Vaak beroept de rechthebbende zich niet op de garantie

4.39, 4.53 en bijlage 1, punten 34, 35 en 36. Ten aanzien van de door de Rekenkamer genoemde levering aan Tunesië kan de Commissie momenteel geen nieuwe elementen aandragen.

Overigens aanvaarden de interventiebureaus geen niet-conforme produkten. Wel heeft de Commissie op verzoek van de interventiebureaus soms genoeg genomen met kleine afwijkingen van de norm die geen afbreuk doen aan de totale kwaliteit van het produkt, wanneer de begunstigde om snelle levering had verzocht.

Iedere afwijking leidt overigens óf tot een verlaging van de prijs of tot beslaglegging op de waarborg of een deel daarvan.

Ten aanzien van de door de Rekenkamer genoemde levering van 5 000 ton zachte tarwe aan Benin (Verordening (EEG) nr. 1842/80) zal een besluit worden genomen in het kader van de verevening van de rekeningen van het begrotingsjaar 1980.

4.40. Dat Ghana geen klacht bij de verzekeringsmaatschappij heeft ingediend, is helaas geen op zichzelf staand feit. In reactie hierop heeft de Commissie haar diensten en met name de delegaties opgedragen om op haar kosten een toezichtfirma in de schakelen voor het opstellen van het averijdossier.

De Commissie heeft deze maatregel reeds aangekondigd in haar antwoord op punt 10.15 van het verslag over het begrotingsjaar 1984.

Hoewel de cif-leveranties — de enige waarbij het initiatief van de begunstigden op verzekeringsgebied een rol speelt — op het punt staan afgeschaft te worden, zijn concrete maatregelen genomen om de averijen officieel te doen constateren, een essentiële formaliteit om schadevergoeding van de verzekeringen te kunnen krijgen.

4.41. De Commissie beseft dat het geval dat door de Kamer ter sprake wordt gebracht soms een probleem vormt en zij laat niet na de begunstigden te herinneren aan de uit de officiële brieven voortvloeiende verplichtingen die op hen rusten.

De verplichtingen van de ondernemers zijn niet strikt genoeg

Toleranties inzake het gewicht

4.43. De toepassing van toleranties is objectief gerechtvaardigd in verband met de gewichtsverliezen bij het lossen en laden en het vervoer. Van „voordeel” voor de leverancier is geen sprake.

Geval waarin de leverancier van zijn verplichtingen wordt ontslagen

4.44. ii). Overmacht is als grond voor kwijtschelding van verantwoordelijkheid in het recht van de Gemeenschap algemeen erkend en kan dus niet worden uitgesloten. Voor de toepassing ervan beroepen de Lid-Staten en de Commissie zich op de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Verplichting om welomschreven handelingen te verrichten of resultaatsverbintenis

4.48, 5.18. Het is welbekend dat de verzekeringen niet alle risico's van een intercontinentale goederenleverantie

dekken, vooral wanneer bepaalde bestemmingen moeilijkheden blijken op te leveren in verband met politieke conflicten, infrastructuurproblemen of willekeurige beslissingen van de ontvangende landen. Voor dergelijke marginale gevallen is en blijft overmacht de enige factor van ontslag van verantwoordelijkheid.

4.49. De Commissie deelt niet de mening van de Rekenkamer dat het onwaarschijnlijk is dat een franco-bestemming geleverd produkt wordt vervangen.

Garantie van de Gemeenschap: de laatste of de eerste?

4.54 en bijlage 1, punt 33 (bladzijde 82) WVP butteroil. In dit geval heeft men tot vervanging kunnen besluiten omdat er voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar waren. Dit is echter niet altijd het geval.

5. ENKELE IDEEËN VOOR EEN HERZIENING VAN HET SYSTEEM

Vergemakkelijking en versnelling van de procedures

Vereenvoudiging van de ingewikkelde politieke structuur bij de voedselhulp

5.1. Sinds de bij Verordening (EEG) nr. 3972/86 van 22 december 1986 ingevoerde hervorming van de voedselhulp zijn de etappes van de procedure aanmerkelijk gereduceerd.

5.7. Met sommige ontvangende landen vindt het overleg zo snel plaats als in het rapport wordt aanbevolen.

Het op elkaar afstemmen van de beheerdocumenten

5.12, 5.13, 5.14. Zelfs in het kader van de in de algemene opmerking aangekondigde voedselhulphervorming is het ondenkbaar dat één document zou kunnen gelden voor zowel de leveranciers als de begunstigden.

Wel kan en moet gestreefd worden naar meer concordantie tussen de teksten. Hiertoe zullen nieuwe modellen van officiële brieven worden opgesteld bij de beschikbaarstellingsverordening.

Een betere omschrijving van de controles en de verantwoordelijkheden

5.15, 5.16, 5.17, 5.20. Het ontwerp voor de nieuwe beschikbaarstellingsverordening bevat een controle- en bewakingssysteem dat tegemoet komt aan de door de Rekenkamer geuite wensen.

5.17. Wanneer bij de geldende controles een tekortkoming aan het licht komt tracht men zoveel mogelijk de verantwoordelijkheden af te bakenen en wordt de leverancier beboet voor het niet nakomen van zijn verplichtingen. Zoals de Commissie reeds onder punt 3.35 heeft opgemerkt, beschikt de begunstigde wel degelijk over garanties en juridische instrumenten, maar is hij niet altijd in staat deze in werking te stellen.

Meer overeenkomsten sluiten die voorzien in een resultaatsverbintenis

5.19, 5.20, 6.2 en 6.3 (b) (conclusie). De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat de voorkeur dient uit te gaan naar één enkele dienstverlening.

Zij tekent hierbij evenwel aan dat de Rekenkamer zelf erkent dat dit soort overeenkomsten niet stelselmatig kan worden toegepast, dat wil zeggen zonder zich eerst op de hoogte te stellen van de doelmatigheid van de operatie, de beveiliging van de goederen, en de relatieve kosten van volledige of opgesplitste prestaties.

Bovendien leidt de verstrekking van indirecte bijstand ook tot opsplitsing van de leveringen, soms alleen omdat dat beter uitkomt.

In de nieuwe beschikbaarstellingsverordening die de Commissie heeft ontworpen, kent zij zich de juridische en praktische middelen toe om een systeem op te zetten dat het mogelijk maakt de tenuitvoerlegging van de hulp te optimaliseren met inachtneming van de diverse parameters.

Zowel bij het laden, het lossen als bij de eventuele overslag zal een gevolmachtigde van de Commissie aanwezig zijn. Deze aanwezigheid houdt niet alleen in een kwalitatieve en kwantitatieve controle, maar tevens toezicht op de operaties met het oog op de coördinatie tussen de verschillende deelnemers. Met het oog hierop zal een hertoewijzing van de begrotingsmiddelen plaatsvinden.

6. CONCLUSIE

6.3 (a). Zie punt 4.4.

BIJLAGE 1

Overzicht en beschrijving van de door de Kamer geconstateerde gebrekkige leveringen

De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer. Zij wil echter opmerken dat zij ten aanzien van sommige gevallen niet in staat is geweest alle genoemde elementen te verifiëren. Nochtans kan de Commissie verzekeren dat de eventuele bij de leveranciers en/of de Lid-Staten geconstateerde tekortkomingen in elk geval financieel zijn of zullen worden beboet bij de verevening van de rekeningen.

A. Gebreken betreffende de geleverde hoeveelheid (of de overgedragen waarde)

12. De ontbrekende 33,4 ton maken 0,22 % uit van de 15 000 ton die geleverd moesten worden (23,3 ton = 0,16 %, dus 1,6 ‰). Het manco ligt dus ruimschoots onder de tolerantie.

15. Zie punt 3.27(b).

16. Verordening (EEG) nr. 1974/80, artikel 13, paragraaf 5, is van toepassing op alle hulp die cif wordt geleverd en dus ook op de hulpactie UNHCR/Pakistan. De leverancier was verplicht de goederen op de loshaven af te leveren.

B. Gebreken betreffende de aard en de kwaliteit van het produkt

24. Hierbij moet worden aangetekend dat de Europese maïs over het geheel genomen van betere kwaliteit is dan uit de Verenigde Staten van Amerika geïmporteerde maïs.

25, 26, 27. Zie antwoord op punt 3.28 (eerste deel van het rapport).

36. Dit voorbeeld is achterhaald door de nieuwe voorschriften die sinds 1981 voor zachte tarwe gelden (alleen voor broodbakken geschikte kwaliteiten).

37. Zie antwoord punt 46 bladzijde 51 (Djibouti).

38. Sinds in dit ontvangende land met buitenlands kapitaal een moderne maalderij is gevestigd, is men daar schijnbaar niet meer gesteld op Europees meel of zelfs Europese tarwe.

39. Een systeem van controles waarvan de resultaten voor de inschepping van de goederen bekend moeten zijn, is moeilijk uitvoerbaar voor onverwerkte produkten (zie punten 3.35 tot 3.39 van het verslag).

41. De antwoorden zijn verstrekt naar aanleiding van het in dit punt bedoelde rapport. De gevallen van in 1979 geleverde rijst van omstreden kwaliteit zullen worden geregeld bij de verevening van de rekeningen van het begrotingsjaar 1980.

46. Zie antwoord B.37. De resultaten van de door de twee Belgische laboratoria verrichte analyse kunnen niet in twijfel worden getrokken. Het transportprobleem moet worden beschouwd als een ongelukkig toeval dat altijd weer kan voorkomen.

D. Gebreken betreffende het tijdstip en de plaats van de levering of verdeling

85. Voor zeer kleine hoeveelheden, zoals 109 ton onverwerkt graan dat fob moet worden geleverd bestaat bij de handel weinig belangstelling. Dit verklaart waarom er geen inschrijvers waren op de aanbesteding.

87. Zie tweede deel van het antwoord op punt B.46.

95. De vraag van de Rekenkamer en het antwoord van de Commissie zijn opgenomen in het verslag over het begrotingsjaar 1982.

98. De tenuitvoerlegging van deze hulp en vooral de graanlevering is vertraagd door het feit dat tot cif-levering was besloten terwijl het een ingesloten land betreft. Dientengevolge moest men met alle bevoegde instanties gaan onderhandelen met het oog op levering franco-grens.

99. De geconstateerde vertraging is toe te schrijven aan de officiële briefwisseling met het ontvangende land en aan het verzoek om beschikbaarstelling van laatstgenoemde.

105. Sinds de tweede helft van 1981 wordt elk verzoek om beschikbaarstelling van graan voor voedselhulp met spoed in behandeling en uitvoering genomen.

Buroendi, punt 2; UNHCR, punt 12; Bangladesh, punt 57, Benin, punt 61. Indien de nieuwe beschikbaarstellingsverordening wordt aangenomen, vervalt dit soort problemen, want dan komen verliezen en schade ten laste van de leverancier.

Ghana, punten 4, 8 en 31; Tanzania, punt 10; UNHCR, punt 12; Kaapverdië, punt 24; WVP, punt 32; Tunesië, punt 34; Bangladesh, punt 36; Benin, punt 39; Zambia, punt 44. De invoering van controles en bewaking in alle leveringsstadia (zie algemene opmerking) zal het mogelijk maken beter toezicht te houden op de kwaliteit en de hoeveelheid van de geleverde produkten.

Ghana, punt 9; Zambia, punt 13; Buroendi, punt 69. De Commissie is zich ervan bewust dat de verpakking van de als voedselhulp geleverde produkten in het algemeen voor verbetering vatbaar is. Hierover heeft zij reeds en aantal ideeën geopperd waarmee zou kunnen worden geëxperimenteerd in het kader van de nieuwe beschikbaarstellingsverordening. Mogelijk is deze benadering op zich zelf niet voldoende: indien de omstandigheden dat rechtvaardigen zou de Commissie een studie kunnen laten uitvoeren door een externe consultant waarin deze aanbevelingen moet doen over de meest geschikte verpakking voor elk produkt en voor elke begunstigde afzonderlijk, waarbij hij met name aandacht moet besteden aan de aanpak van sommige bilaterale hulpinstanties, die vrij doeltreffend schijnt te zijn.

De voorgenomen onderzoeken zouden eventueel kunnen worden uitgebreid tot de omstandigheden van opslag in de ontvangende landen.

De Comoren, punten 6 en 7. Zoals reeds vermeld in de antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer betreffende het begrotingsjaar 1982 (punt 10.16) zijn de diensten van de Commissie heel goed op de hoogte van de omstandigheden bij het lossen en nemen zij elke keer de gepaste maatregelen, voor zover dat mogelijk is. Een meer afdoende oplossing wordt mogelijk met de afschaffing van de cif-formule.

UNHCR, punt 16. De voorwaarden voor de bevrachting van de schepen behoren tot de verplichtingen van de leverancier, die krachtens artikel 13, paragraaf 5, van Verordening (EEG) nr. 1974/80 gehouden is de goederen te leveren tot aan de plaatsing op de kade. Het contract met de begunstigde bevat dezelfde voorschriften. Laatstgenoemde had dus moeten weigeren de loskosten te betalen.

Ghana, punt 23. De Commissie heeft de Kamer reeds geantwoord naar aanleiding van het verslag over het begrotingsjaar 1984.

Tunesië, punt 33. De door de Kamer gehekeldde feiten zouden niet zijn voorgekomen indien de begunstigde of zijn vertegenwoordiger het overnamecertificaat had geweigerd. Op dit punt bevat de nieuwe beschikbaarstellingsverordening strengere voorschriften.

Djibouti, punten 37, 46 en 87. De bevindingen van de Rekenkamer en de antwoorden van de Commissie staan in het verslag over het begrotingsjaar 1983.

Indonesië, punt 42. De bevindingen van de Rekenkamer en de antwoorden van de Commissie staan in het verslag over het begrotingsjaar 1984.

Marokko, punten 49, 72 en 79. De opmerkingen van de Rekenkamer en de antwoorden van de Commissie betreffende de blokkering van de goederen in Casablanca, de langdurige opslag, de fouten in de behandeling en de opschriften staan in het verslag over het begrotingsjaar 1982.

Kaapverdië, punt 50. Naar het schijnt is de verantwoordelijkheid voor de door de Kamer vermelde feiten veeleer toe te schrijven aan het ontvangende land.

Bangladesh, punt 83. De in de afgelopen jaren geconstateerde vertraging bij de levering van hulp in graan is te wijten aan het ontvangende land zelf, dat te lang wacht met het accepteren van de in de officiële brieven bepaalde leveringsvoorwaarden.

WVP, punt 5. Het is niet verwonderlijk dat voor een zo kleine partij niet onmiddellijk een leverancier is gevonden.

Senegal, punt 88. Dit soort geschil tussen de leverancier en zijn reder, waarbij de Commissie niet betrokken is, is een probleem dat heel moeilijk op te lossen is. Voor de begunstigten zullen de schadelijke gevolgen minder groot zijn na de invoering van de formule „franco-loshaven”.

Senegal, punt 89. Op initiatief van het WVP is de coördinatie van de hulpacties naar aanleiding van het Dublin-Plan enigszins op gang gebracht. Zij heeft verbetering gebracht, maar een echte coördinatie tussen de donors is nog niet tot stand gekomen.

UNHCR, punt 90. Het is waar dat het gebrek aan personeel, met name voor de betalingen, de uitvoering daarvan soms ernstig heeft vertraagd.

WVP, punt 96. De herhaling van een bericht van inschrijving kan voortvloeien uit de toepassing van de voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

NGO-Sri Lanka, punt 102. De levering van voedselhulp aan de NGO's is vaak gecentraliseerd bij een gemeenschappelijk orgaan en kan daarom afhankelijk zijn van een tijdschema.

BIJLAGE 2

Verschillen tussen de beschikbaarstellingsregeling voor granen en die voor melkprodukten, voor zover zij gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van de hulpgoederen

A. Bepalingen die de kwaliteit van de melkprodukten minder goed garanderen dan die van de granen

Algemeen gesproken moet men, om de verschillen tussen de teksten voor graan en melk te verklaren, bedenken dat deze teksten met een tussenpauze van verscheidene jaren zijn uitgewerkt, na zeer lange en moeizame besprekingen en bijeenkomsten van deskundigen die erop gebrand waren sommige specifieke bepalingen van hun sector te behouden. Beide teksten hebben vernieuwingen en technische verbeteringen ingevoerd ten opzichte van de eerdere regelingen en hebben de aanzet gegeven tot geleidelijke harmonisering van de voornaamste procedures.

Dit werk moet bekroond worden met de invoering van één enkel instrument voor alle sectoren die voedselhulpprodukten leveren.

Enkele voorbeelden:

1. De graanverordening (Verordening (EEG) nr. 1974/80) behelst de stelling van één enkele waarborg die de verplichtingen van de leverancier moet dekken tot aan het leveringsstadium. Het gaat hier niet om een inschrijvingswaarborg in de technische betekenis van het woord. De term komt trouwens in de verordening niet voor.
3. De plaats van controle wordt impliciet vastgesteld: namelijk de plaats van de fabricage of verwerking of de plaats van verpakking (Verordening (EEG) nr. 1354/83, artikel 8, paragraaf 4). Het tijdstip van de controle wordt overgelaten aan de instantie die met de analyses en de verificaties is belast. In het artikel wordt bovendien voorgeschreven dat de goederen niet zonder machtiging uit de plaatsen waar de controle wordt verricht mogen worden verzonden.
5. Het verschil tussen de twee verordeningen is te verklaren door het feit dat de begunstigde of zijn vertegenwoordiger aanwezig kan zijn in de haven waar de monsterneming en de controle voor de levering van graanprodukten volgens de in het beroep gebezigde praktijken zullen plaatsvinden. Voor melkprodukten daarentegen moeten de controles noodzakelijkerwijs in een eerder stadium plaatsvinden, namelijk op de plaats van fabricage of verpakking, en tot dusverre hebben de Lid-Staten zeer weinig animo getoond om de vertegenwoordigers van de begunstigten daar toe te laten.